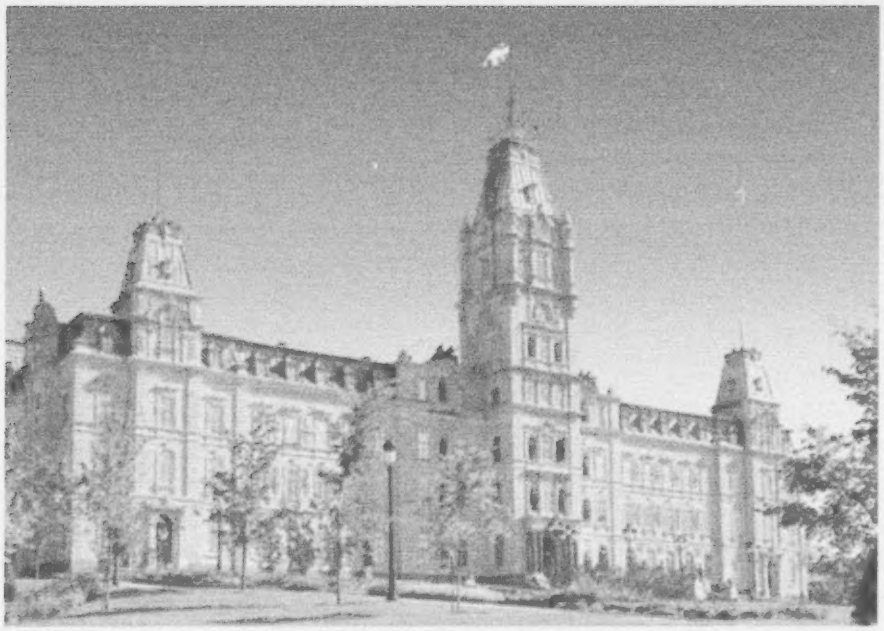


Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015

Vérification particulière

Évolution du solde budgétaire du gouvernement

pour l'année 2014-2015

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, juin 2014

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre le *Rapport spécial du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2014-2015* concernant la vérification particulière intitulée *Évolution du solde budgétaire du gouvernement pour l'année 2014-2015.* Il est accompagné du document présentant le rapport sous forme de diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général par intérim,

Michel Samson, CPA, CA

Message du vérificateur général par intérim, M. Michel Samson

Objectif des travaux

Le 24 avril 2014, le gouvernement transmettait au Vérificateur général une demande de vérification particulière concernant l'information produite par le ministère des Finances du Québec (MFQ) et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) relativement à l'évolution des composantes du solde budgétaire pour l'année 2014-2015.

Notre vérification avait pour but de nous assurer de la qualité du suivi préparé par le MFQ et le SCT.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

A. Vérification des documents d'information financière

A.1 Au cours de la dernière année, les parlementaires ont fait appel à l'institution que je dirige à deux reprises pour réaliser des travaux de vérification portant sur des documents d'information financière : une première fois pour analyser la mise à jour économique et financière rendue publique en novembre 2013 et la seconde pour vérifier l'évolution des composantes du solde budgétaire pour l'année 2014-2015 jusqu'au 7 avril 2014.

A.2 Il est tout à fait compréhensible et nécessaire que je contribue au contrôle parlementaire exercé en matière de finances publiques. Il serait souhaitable que cette contribution soit davantage planifiée et encadrée.

A.3 Ces mandats ont été réalisés dans des conditions difficiles et dans des délais extrêmement restreints. En effet, d'une part, les personnes interpelées par mes travaux, tant au MFQ qu'au SCT, n'étaient pas familiarisées avec nos façons de faire. De surcroît, elles étaient mobilisées par la préparation de documents budgétaires. D'autre part, les rapports découlant de ces mandats devaient être produits avec diligence afin qu'ils soient utiles aux parlementaires.

A.4 J'ai accepté ces mandats parce que je considérais qu'il était de mon devoir de répondre aux besoins exprimés par les parlementaires qui ont sollicité l'expertise du Vérificateur général pour obtenir l'heure juste quant à l'état des finances publiques. Je rappelle que ces derniers sont mes uniques clients.

A.5 De plus, ces mandats s'inscrivaient parfaitement dans la mission du Vérificateur général. Mes travaux contribuent à renforcer le degré de confiance des utilisateurs à l'égard des documents produits par les administrateurs publics en prônant la transparence et une meilleure reddition de comptes.

B. Contenu des documents budgétaires et financiers

B.1 Dans un contexte de transparence et de développement durable de nos finances publiques, il est hautement souhaitable que les citoyens connaissent l'ampleur des efforts à fournir pour atteindre les cibles fixées au chapitre des revenus et des dépenses. J'invite le gouvernement à amorcer une réflexion sur le contenu des documents budgétaires et financiers, et ce, particulièrement à l'égard de ceux précédant une élection afin de s'assurer que leur contenu répond aux besoins des utilisateurs.

B.2 Les administrateurs publics ont la responsabilité de produire des documents de haute qualité, c'est-à-dire que ceux-ci doivent être utiles, pertinents et fiables, et ce, dans un contexte évolutif. Il appartient également aux administrateurs de les rendre publics au moment opportun.

B.3 En tenant compte de mes récentes interventions, je considère que des améliorations devraient être apportées aux documents de nature financière afin de répondre davantage aux besoins des parlementaires et de la population. Les recommandations formulées, tant dans mon rapport déposé en février 2014 que dans celui-ci, s'inscrivent dans cette perspective.

B.4 En outre, j'observe que ces besoins peuvent être particulièrement importants dans un contexte préélectoral ou dans celui d'un gouvernement minoritaire. Par exemple, les coûts de reconduction des programmes existants constituent une information névralgique. Ils sont nécessaires pour apprécier la marge de manœuvre budgétaire d'un gouvernement ou pour permettre aux parlementaires de débattre des choix politiques quant aux décisions à prendre au regard de ces programmes. En effet, les écarts entre ces coûts et les cibles de dépenses permettent de quantifier les efforts à fournir. La connaissance de ces efforts peut aider à sensibiliser la population et les élus aux réalités de notre économie et à l'état de nos finances publiques.

B.5 Or, à ma connaissance, ces coûts n'ont jamais été communiqués formellement par quelque gouvernement que ce soit au Québec. Pourtant, n'y a-t-il pas un besoin? Je note que des améliorations ont été apportées dans les documents budgétaires des dernières années à ce chapitre, mais il reste du chemin à parcourir.

B.6 D'autres questions méritent d'être approfondies. Ce besoin d'information concernant l'ampleur des efforts à fournir est-il requis seulement dans le contexte d'un gouvernement minoritaire ou d'une année préélectorale? Devrait-on encadrer davantage la façon de déterminer les coûts de reconduction des programmes? Dans une perspective de gestion durable de la croissance des dépenses, ces coûts ne devraient-ils pas être divulgués sur un horizon à moyen et à long terme pour tenir compte de notre contexte démographique? Par ailleurs, j'offre au gouvernement ma collaboration dans cet exercice visant à améliorer l'information destinée au contrôle parlementaire.

C. Fiabilité des documents budgétaires

C.1 Je considère que des travaux de vérification menés par le Vérificateur général du Québec pourraient, à faible coût, contribuer à ajouter de la rigueur aux documents produits dans l'année précédant les élections. Le personnel du Vérificateur général du Québec possède l'expérience et les connaissances requises pour réaliser ce type de mandat. Si le gouvernement souhaite explorer cette avenue, je participerai activement à sa mise en œuvre.

C.2 L'expérience de la dernière année illustre à quel point les utilisateurs de l'information budgétaire requièrent dans certaines circonstances une assurance additionnelle quant au contenu de ces documents.

C.3 À cet égard, le Vérificateur général de l'Ontario joue un rôle de premier plan en examinant le rapport préélectoral sur l'état des finances publiques de la province préparé par le ministre des Finances. Messieurs Luc Godbout et Claude Montmarquette, des experts en matière de finances publiques, ont récemment suggéré au gouvernement qu'il serait sage de procéder de la même façon au Québec. J'accueille avec ouverture cette proposition.

C.4 Certains craignent que mon indépendance soit menacée si, pour une année donnée, je devais à la fois donner un avis sur des prévisions et, par la suite, sur les résultats réels. Je suis d'avis qu'il est tout à fait possible de préserver cette indépendance dans la mesure où mes travaux se limiteraient à vérifier des processus et des informations préparées par l'administration publique sans prendre part à leur établissement.

D. État des finances publiques

D.1 Les efforts à fournir pour respecter la cible relative au solde budgétaire déficitaire de 1 750 millions de dollars n'ont à peu près pas évolué entre novembre 2013 et avril 2014. Ils se situent à environ 4 milliards. J'estimais, à la suite de mes travaux sur Le Point de novembre 2013 (le Point), que cette prévision n'était pas raisonnable. Je l'ai alors qualifiée d'ambitieuse. L'ampleur de ces efforts nécessite la mise en place de mesures structurantes et durables. Le présent rapport confirme le jugement porté à ce moment en y ajoutant un éclairage additionnel.

D.2 Au 7 avril 2014, le MFQ et le SCT ont informé le nouveau gouvernement que des efforts substantiels devraient être fournis pour respecter le solde budgétaire déficitaire prévu de 1 750 millions de dollars en 2014-2015. Deux raisons ont alors été invoquées : des revenus inférieurs à ceux prévus dans le Budget 2014-2015 déposé en février 2014 (le Budget) et des dépenses révisées à la hausse.

D.3 La baisse des revenus budgétaires a été estimée à 485 millions de dollars. Elle s'explique principalement par une révision à la baisse des revenus d'impôts des sociétés (373 millions) et des revenus provenant de Loto-Québec (120 millions) ainsi que par une révision à la hausse des

transferts fédéraux (115 millions). Mes travaux confirment la hausse de la probabilité que les revenus prévus ne soient pas au rendez-vous. De plus, ils montrent que ces prévisions ne comportent pas toujours de marge de prudence pour contrer les soubresauts de l'économie.

D.4 Au chapitre des dépenses de programmes pour 2014-2015, je constate que l'information détenue par le MFQ et le SCT établissait clairement l'ampleur des efforts à déployer pour respecter les objectifs prévus depuis l'automne dernier. Il est à noter que ces deux organisations se situent au cœur des orientations en matière de finances publiques. Mes travaux démontrent que ces efforts ont diminué d'environ 400 millions de dollars entre novembre 2013 et le 7 avril 2014. Ainsi, le montant des efforts à fournir est passé de 3 666 millions à 3 248 millions.

D.5 Du côté des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux, le gouvernement a exigé de leur part des efforts additionnels depuis novembre 2013. À ce titre, une cible de 190 millions de dollars a été fixée dans la prévision de leur revenu net au Budget.

D.6 Globalement, les efforts à fournir pour atteindre la cible relative au solde budgétaire atteignent près de 4 milliards de dollars. Le Point et le Budget présentaient une vision limitée de l'état des finances publiques en ne divulguant pas l'ampleur de ces efforts. Mon rapport déposé en février 2014 montrait également un portrait incomplet étant donné le refus du MFQ de me donner accès à l'information pertinente.

D.7 De plus, le présent rapport met en lumière le fait que certains risques non négligeables devraient être pris en compte pour bien comprendre l'état des finances publiques au 7 avril 2014. L'information communiquée aux décideurs à cette date n'expose pas clairement ces risques. Parmi ceux-ci, figure ma divergence d'opinions avec le MFQ concernant la comptabilisation des dépenses de transfert. Cette divergence pourrait occasionner, selon l'estimation du MFQ, des dépenses additionnelles d'environ un milliard de dollars pour 2014-2015. Le tableau 3 du présent rapport détaille l'ensemble de ces risques additionnels.

D.8 En terminant, je souhaite rappeler que j'ai démontré à maintes reprises dans mes rapports antérieurs que, d'un document budgétaire à l'autre, la réduction de croissance de la dette brute et de celle représentant les déficits cumulés étaient continuellement repoussées et que l'atteinte en 2026 des cibles de réduction de ces dettes en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) nécessitera des efforts considérables et un suivi rigoureux.

D.9 Je suis toujours d'avis qu'il serait opportun que le gouvernement se dote d'un plan de match pluriannuel qui comporterait des cibles intermédiaires.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MFQ et du SCT. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère des Finances ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du trésor

1 **Bonifier la qualité des redditions de comptes transmises aux autorités gouvernementales afin de considérer l'ensemble des risques pertinents à la prise de décisions.**

3 **Envisager la possibilité de publier dans les documents budgétaires les coûts de reconduction reconnus des programmes afin de permettre aux utilisateurs de mieux comprendre la croissance des dépenses et l'ampleur des efforts à fournir pour atteindre l'objectif établi.**

4 **Planifier à plus long terme les dépenses ainsi que leur financement plutôt que d'établir à court terme le niveau des dépenses à partir des revenus prévus.**

Recommandation au ministère des Finances

2 **Revoir le processus de prévision des revenus d'impôts des sociétés afin de mieux gérer les risques qui y sont associés.**

Recommandation au Secrétariat du Conseil du trésor

5 **S'assurer que le calcul des coûts de reconduction reconnus des programmes est bien encadré et appuyé par une documentation probante suffisante quant aux dépenses les plus probables et à la nature des décisions gouvernementales à prendre en compte.**

Table des matières

1 Mise en contexte 13

1.1 Mandat 13

2 Résultats de la vérification 15

2.1 Révisions de la prévision du solde budgétaire 15

Évolution du cadre financier

Qualité du Suivi

Recommandation

2.2 Révisions de la prévision des revenus budgétaires 22

Revenus autonomes

Transferts fédéraux

Recommandation

2.3 Révisions de la prévision des dépenses budgétaires 35

Dépenses de programmes

Service de la dette

Recommandations

2.4 Autres révisions 53

Organismes et fonds spéciaux consolidés

Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

Commentaires des entités vérifiées 57

Annexes et sigles 63

1 Mise en contexte

Équipe

Diane Bergeron
Vérificatrice générale adjointe

Yves Doré
Lucie Pageau
Directeur et directrice de vérification

Marie-Josée Couture
Mélanie Girard
Marie-Claude Laroche
Simon Lauzon

1 Le 7 avril 2014, des élections générales ont eu lieu au Québec. Dans ce contexte, les représentants du ministère des Finances du Québec (MFQ), conjointement avec ceux du Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), ont préparé des documents de suivi quant à la situation budgétaire du Québec pour les années financières 2013-2014 et 2014-2015. Le suivi au 7 avril 2014 (le Suivi) a été transmis au comité de transition mis en place par le nouveau gouvernement élu à cette date.

2 Ces documents exposent les révisions des diverses composantes du solde budgétaire pour 2013-2014 et 2014-2015 depuis le dépôt du *Budget 2014-2015* (le Budget), le 20 février 2014[1]. Soulignons que ce budget n'a pas été adopté par l'Assemblée nationale.

1.1 Mandat

3 Le 24 avril 2014, le gouvernement confiait par décret au Vérificateur général du Québec (VGQ), conformément à l'article 36 de la *Loi sur le vérificateur général*, le mandat de procéder à une vérification particulière de l'information produite par le MFQ et le SCT relativement à l'évolution des composantes du solde budgétaire pour l'année financière 2014-2015 en date du 7 avril 2014.

4 Quelques jours auparavant, le gouvernement avait également confié à messieurs Luc Godbout et Claude Montmarquette le mandat d'analyser l'état des finances publiques du Québec tel qu'il se présente, par rapport à la situation rendue publique dans le Budget à partir des documents préparés par le MFQ et le SCT. Leur rapport a été rendu public le 25 avril 2014.

5 Notre vérification a été menée uniquement auprès du MFQ et du SCT. L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

6 Nos travaux se sont articulés autour de quatre axes : les révisions de la prévision du solde budgétaire, de la prévision des revenus budgétaires, de la prévision des dépenses budgétaires ainsi que les autres révisions du cadre financier de 2014-2015.

1. Dans le présent rapport et en l'absence d'une autre mention spécifique, le budget auquel nous faisons référence est le *Budget 2014-2015* déposé en février 2014 par le précédent gouvernement (le Budget).

Limites inhérentes à notre analyse

7 Les prévisions sont fondées sur des hypothèses relatives à des événements futurs. En conséquence, les résultats réels seront différents des informations présentées et les écarts pourraient être significatifs.

8 La responsabilité du processus d'élaboration des hypothèses incombe aux instances en matière budgétaire. Il leur revient de s'assurer que ces hypothèses sont appropriées. La qualité des prévisions dépend en grande partie du caractère complet et raisonnable des hypothèses. Celles-ci sont souvent interdépendantes, leur cohérence est donc nécessaire.

9 Notre mandat de vérification n'avait pas pour but d'exprimer une opinion sur la possibilité ou la probabilité que les hypothèses et les prévisions se réalisent.

2 Résultats de la vérification

10 À la suite d'une motion adoptée par l'Assemblée nationale, le Vérificateur général a réalisé un mandat de vérification de la mise à jour économique et financière présentée le 28 novembre 2013 par le MFQ (le Point). Ces travaux visaient à nous assurer que les parlementaires disposaient de la meilleure information possible pour évaluer la qualité des prévisions présentées dans cette mise à jour.

11 Les prévisions incluses dans le Point constituent le point de départ de la présente vérification qui, rappelons-le, porte sur l'évolution des composantes du solde budgétaire pour l'année 2014-2015. En fait, cette vérification s'inscrit dans la continuité des travaux réalisés l'hiver dernier. En conséquence, les 10 recommandations formulées au MFQ à ce moment demeurent pertinentes et ont été reproduites à l'annexe 2.

2.1 Révisions de la prévision du solde budgétaire

12 Au terme de nos travaux sur le Point, qui ont été rendus publics le 19 février 2014, nous avons conclu que la prévision du déficit budgétaire aux fins de la *Loi sur l'équilibre budgétaire* de 1 750 millions de dollars pour l'année 2014-2015 était ambitieuse.

13 Lorsqu'elles étaient non raisonnables, les prévisions étaient qualifiées de pessimistes ou d'ambitieuses, selon la situation. Cette conclusion considérait l'importance des efforts à fournir pour réduire la croissance des dépenses et pour éliminer les écarts à résorber. Elle considérait également la faible marge de prudence intégrée dans les prévisions.

14 Nous présentons à l'annexe 3 l'ensemble des conclusions que nous avions formulées concernant la qualification des prévisions du Point pour 2014-2015 et, à l'annexe 4, les critères utilisés à cette fin.

15 Tout comme dans le Point, le Budget affichait une prévision de déficit de 454 millions de dollars et un solde budgétaire déficitaire de 1 750 millions pour l'année 2014-2015. Pour atteindre cet objectif, le Point identifiait un écart à résorber de 400 millions de dollars ainsi qu'un effort à fournir au titre du contrôle des dépenses d'environ un milliard. Ces éléments n'apparaissent plus dans le Budget. Ainsi, on pourrait en déduire que les mesures pour résorber l'écart et pour contrôler les dépenses ont été prévues. Or, il n'en est rien.

16 L'information disponible dans le Point ne donnait pas un portrait clair et complet des efforts à fournir pour respecter la cible relative au solde budgétaire. L'information diffusée dans le Budget ne le permettait pas davantage.

17 Ces deux documents budgétaires omettaient aussi d'énoncer de façon exhaustive les mesures envisagées pour atteindre l'objectif de solde budgétaire déficitaire de 1 750 millions pour l'année 2014-2015. Pourtant, ces informations sont capitales pour permettre à la population et particulièrement aux parlementaires de comprendre les choix à faire et d'en débattre.

18 Cette situation s'explique notamment par le fait que les décisions quant aux mesures à déployer n'étaient pas complètement arrêtées au moment de présenter le Budget. En effet, les décisions relatives à la contribution de chaque ministère et organisme budgétaire au contrôle des dépenses gouvernementales se concrétisent habituellement lors du dépôt du budget de dépenses des ministères et des organismes par le SCT, lequel n'avait pas été réalisé au moment du déclenchement des élections.

19 La désynchronisation temporelle du budget publié par le MFQ et du budget de dépenses publié par le SCT n'est pas souhaitable. Les informations contenues dans chacun des documents sont complémentaires et essentielles à la bonne compréhension des orientations gouvernementales. Au cours des 10 dernières années, ces documents ont généralement été rendus publics en même temps ou avec un laps de temps minime.

20 Le Suivi est plus explicite à cet égard. Il contient les informations suivantes :

- les efforts nécessaires pour respecter la cible de déficit prévue en 2014-2015 s'élèvent à 3 733 millions de dollars;
- sans ces efforts, le solde budgétaire déficitaire pourrait atteindre 5 483 millions;
- du montant de 3 733 millions, des efforts totalisant 1 783 millions ont déjà été demandés par le SCT aux ministères et aux organismes lors de la transmission de leur enveloppe budgétaire préliminaire;
- des efforts additionnels de 1 950 millions devraient être mis en œuvre pour respecter le solde budgétaire prévu au Budget 2014-2015.

21 Le Suivi omet cependant de mentionner que des efforts totalisant 190 millions de dollars ont aussi été demandés aux organismes autres que budgétaires et aux fonds spéciaux au moment du Budget.

Évolution du cadre financier

22 En tenant compte de l'information mise à notre disposition, nous avons été en mesure de dresser un portrait de l'évolution de l'état des finances publiques entre novembre 2013 et avril 2014. Nous sommes en mesure de conclure que, dans l'ensemble, la situation financière a peu changé. Elle s'est améliorée de 143 millions de dollars. Le déficit budgétaire, avant les efforts nécessaires pour respecter la cible, est passé de 5 816 à 5 673 millions.

23 Ainsi, compte tenu du fait que l'exercice 2014-2015 est déjà en cours, que les efforts à déployer pour atteindre la cible relative au solde budgétaire se situent à environ 4 milliards de dollars et que des risques non négligeables s'y ajoutent, nous considérons que la prévision relative à cette cible n'est pas raisonnable et nous la qualifions d'ambitieuse.

24 Le tableau 1 présente pour l'année 2014-2015 l'évolution du cadre financier consolidé des revenus et des dépenses par secteur depuis le Point jusqu'au Suivi.

Tableau 1 **Évolution du cadre financier consolidé par secteur pour l'année 2014-2015 (en millions de dollars)**

	Le Point Novembre 2013	Révisions	Budget 2014-2015 Février 2014	Révisions	Suivi au 7 avril 2014	Total des révisions
Revenus budgétaires						
Revenus autonomes	55 153	(68)	55 085	(600)	54 485	(668)
Transferts fédéraux	16 315	183	16 498	115	16 613	298
Sous-total (A)	**71 468**	**115**	**71 583**	**(485)**	**71 098**	**(370)**
Dépenses budgétaires						
Coûts de reconduction reconnus des programmes	68 772[1]	(203)	68 569[1]	(189)	68 380	(392)
Service de la dette	8 679	(78)	8 601	–	8 601	(78)
Sous-total (B)	**77 451**	**(281)**	**77 170**	**(189)**	**76 981**	**(470)**
Résultats des entités consolidées						
Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux[2]	213	69	282[1]	–	282	69
Réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation	(46)	(26)	(72)	–	(72)	(26)
Fonds des générations	1 296	–	1 296	–	1 296	–
Sous-total (C)	**1 463**	**43**	**1 506**	**–**	**1 506**	**43**
Déficit avant les efforts (A-B+C)	**(4 520)**	**439**	**(4 081)**	**(296)**	**(4 377)**	**143**
Loi sur l'équilibre budgétaire						
Revenus dédiés au Fonds des générations	(1 296)	–	(1 296)	–	(1 296)	–
Solde budgétaire[3] avant les efforts	**(5 816)**	**439**	**(5 377)**	**(296)**	**(5 673)**	**143**
Efforts à fournir pour atteindre la cible relative au solde budgétaire	4 066	(439)	3 627	296	3 923	(143)
Solde budgétaire[3] prévu	**(1 750)**	**–**	**(1 750)**	**–**	**(1 750)**	**–**

1. Nous avons modifié les données présentées dans les documents budgétaires afin de montrer séparément les efforts à fournir pour atteindre la cible relative au solde budgétaire.
2. Ces montants incluent les ajustements de consolidation.
3. Il s'agit du solde budgétaire au sens de la *Loi sur l'équilibre budgétaire*.

Source : Ministère des Finances du Québec.

25 Le tableau 2 présente les diverses composantes des efforts à fournir pour atteindre la cible relative au solde budgétaire.

Tableau 2 **Efforts à fournir pour atteindre la cible relative au solde budgétaire pour l'année 2014-2015 (en millions de dollars)**

	Le Point Novembre 2013	Révisions	Budget 2014-2015 Février 2014	Révisions	Suivi au 7 avril 2014	Total des révisions
Montant divulgué des efforts à fournir au titre						
Du contrôle des dépenses de programmes	1 055	(1 055)	-	1 465	1 465	410
Du contrôle des dépenses des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux	-	150	150	(150)	-	-
De l'écart à résorber	400	(400)	-	-	-	(400)
Du manque à gagner aux revenus	-	-	-	485	485	485
Sous-total	**1 455**	**(1 305)**	**150**	**1 800**	**1 950**	**495**
Montant non divulgué des efforts à fournir						
Au titre du contrôle des dépenses de programmes	2 611	(957)	1 654	(1 654)	-	(2 611)
Dans les résultats nets des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux	-	40	40	150	190	190
Sous-total	**2 611**	**(917)**	**1 694**	**(1 504)**	**190**	**(2 421)**
Efforts demandés aux ministères au titre du contrôle des dépenses de programmes[1]	**-**	**1 783**	**1 783**	**-**	**1 783**	**1 783**
Total	**4 066**	**(439)**	**3 627**	**296**	**3 923**	**(143)**

1. Il s'agit de mesures potentielles de réduction des dépenses, lesquelles sont en discussions auprès des ministères concernés. Le Suivi divulgue le montant des efforts demandés aux ministères alors que ce n'était pas le cas au Budget.

Source : Ministère des Finances du Québec.

26 Les constats suivants découlent du tableau 2 :

- Le montant des efforts à fournir divulgué dans le Point totalisait uniquement 1 455 millions de dollars alors qu'il était en réalité de 4 066 millions.
- Entre le Point et le Budget, des efforts de l'ordre de 1 783 millions ont été demandés aux ministères, lesquels n'ont pas fait l'objet de décisions politiques.
- Un seul montant d'efforts à fournir de 150 millions était divulgué dans le Budget par rapport à un montant total de 3 627 millions.
- Le Suivi donnait un bon aperçu du montant des efforts à fournir puisqu'il omettait seulement un montant de 190 millions au titre du contrôle des dépenses des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux.

27 Cette analyse révèle que le contenu des documents budgétaires rendus publics, à savoir le Point et le Budget, présentait une vision limitée de l'état des finances publiques. Notre rapport déposé en février était également incomplet puisque nous n'avions pas eu accès à l'information nécessaire pour évaluer l'ampleur des efforts à fournir pour respecter le solde budgétaire. Les efforts au Point étaient sous-évalués d'environ 2,6 milliards de dollars.

Qualité du Suivi

28 Nous concluons que le Suivi présenté au nouveau gouvernement comporte certaines lacunes quant à la prise en compte des résultats financiers les plus récents ainsi que des orientations et des annonces du gouvernement. Ces lacunes sont expliquées dans les sections suivantes.

29 De plus, nous avons identifié certains risques quant à l'atteinte du solde budgétaire visé qui ne sont pas divulgués dans le Suivi, lesquels doivent être pris en compte pour bien comprendre l'état des finances publiques à cette date. Le tableau 3 fait un portrait de l'ensemble des risques que nous avons identifiés, en distinguant ceux qui sont favorables, défavorables ou indéterminés indépendamment de leur probabilité de réalisation. Lorsque nous avons pu quantifier le risque, une estimation a été incluse au tableau. Dans le cas contraire, nous avons indiqué une mention « non disponible » (n.d.).

Tableau 3 **Risques[1] concernant le solde budgétaire de 2014-2015 (en millions de dollars)**

	Favorables	Défavorables	Indéterminés	Paragraphes[2]
Montant divulgué dans le Suivi	–	**3 733**	–	**s.o.**
Risques additionnels aux revenus budgétaires				
Volatilité historique de l'impôt sur les revenus des sociétés	–	–	453	49
Sous-évaluation de la révision de la prévision de l'impôt sur les revenus des sociétés et absence de marge de prudence	–	230	–	62
Décision de la Régie de l'énergie concernant la tarification d'Hydro-Québec non considérée	–	150	–	69
Dernier dividende de Loto-Québec non considéré	25	–	–	74
Prévisions de Loto-Québec datant de l'automne 2013	–	–	n.d.	76
Risques additionnels aux dépenses budgétaires				
Dépassement potentiel à la suite des ajustements aux coûts de reconduction des programmes	–	339	–	114
Régimes de retraite : amélioration de l'hypothèse concernant l'espérance de vie	–	140	–	143
Hausse de la charge relative aux régimes de retraite à la suite d'un transfert de régime découlant d'une promotion	–	n.d.	–	146
Divergence d'opinions avec le vérificateur général concernant les dépenses de transferts	–	1 035	–	151
Marge de prudence dans la prévision de taux d'intérêt	n.d.	–	–	161
Risques additionnels aux entités consolidées				
Prévisions des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux et celles pour le réseau de la santé et des services sociaux datant de l'automne 2013	–	–	n.d.	167, 177
Transmission tardive des efforts à fournir aux organismes autres que budgétaires et aux fonds spéciaux	–	190	–	173
Non-reconduction des efforts à fournir par les ministères pour le financement des réseaux	–	175	–	184
Sous-total des risques additionnels	**25**	**2 259**	**453**	**s.o.**
Total	**25**	**5 992**	**453**	**s.o.**

1. Les risques sont présentés dans ce tableau sans égard à leur probabilité de réalisation.
2. Il s'agit du numéro de paragraphe du présent rapport.

Recommandation

30 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du trésor.

1 Bonifier la qualité des redditions de comptes transmises aux autorités gouvernementales afin de considérer l'ensemble des risques pertinents à la prise de décisions.

2.2 Révisions de la prévision des revenus budgétaires

31 La prévision des revenus budgétaires se compose des revenus comptabilisés dans le fonds général du fonds consolidé du revenu (Fonds général) et elle comprend les revenus autonomes, soit les revenus fiscaux et les revenus provenant des entreprises du gouvernement, ainsi que les transferts fédéraux.

Revenus autonomes

32 Les tableaux 4 et 5 détaillent les révisions relatives à ces revenus depuis le Point jusqu'au Suivi pour les années 2013-2014 et 2014-2015.

Tableau 4 **Révisions des revenus autonomes du fonds général du fonds consolidé du revenu pour 2013-2014 (en millions de dollars)**

	2013-2014				
	Le Point Novembre 2013	Révisions	Budget 2014-2015 Février 2014	Révisions	Suivi au 7 avril 2014
Impôt des particuliers	19 379	123	19 502	(28)	19 474
Fonds des services de santé	6 681	(15)	6 666	(41)	6 625
Impôts des sociétés[1]	3 773	(130)	3 643	(373)	3 270
Taxes à la consommation	16 472	(73)	16 399	(3)	16 396
Ressources naturelles	89	(5)	84	(25)	59
Autres revenus	1 758	(25)	1 733	(10)	1 723
Sous-total	**48 152**	**(125)**	**48 027**	**(480)**	**47 547**
Hydro-Québec	2 800	142	2 942	300	3 242
Loto-Québec	1 157	–	1 157	(120)	1 037
Société des alcools du Québec	1 037	(31)	1 006	–	1 006
Autres entreprises	41	(25)	16	–	16
Sous-total	**5 035**	**86**	**5 121**	**180**	**5 301**
Total	**53 187**	**(39)**	**53 148**	**(300)**	**52 848**

1. La prévision inclut l'incidence des créances douteuses de 129 millions de dollars.

Source : Ministère des Finances du Québec.

Tableau 5 **Révisions des revenus autonomes du fonds général du fonds consolidé du revenu pour 2014-2015 (en millions de dollars)**

			2014-2015		
	Le Point Novembre 2013	**Révisions**	**Budget 2014-2015 Février 2014**	**Révisions**	**Suivi au 7 avril 2014**
Impôt des particuliers	**20 420**	121	**20 541**	(28)	**20 513**
Fonds des services de santé	**6 920**	(19)	**6 901**	(41)	**6 860**
Impôts des sociétés[1]	**4 033**	(125)	**3 908**	(373)	**3 535**
Taxes à la consommation	**16 807**	(104)	**16 703**	(3)	**16 700**
Ressources naturelles	**158**	(12)	**146**	(25)	**121**
Autres revenus	**1 798**	35	**1 833**	(10)	**1 823**
Sous-total	**50 136**	**(104)**	**50 032**	**(480)**	**49 552**
Hydro-Québec	**2 800**	100	**2 900**	-	**2 900**
Loto-Québec	**1 181**	-	**1 181**	(120)	**1 061**
Société des alcools du Québec	**1 067**	(57)	**1 010**	-	**1 010**
Autres entreprises	**40**	(7)	**33**	-	**33**
Revenus d'Hydro-Québec affectés au Fonds des générations[2]	**(71)**	-	**(71)**	-	**(71)**
Sous-total	**5 017**	**36**	**5 053**	**(120)**	**4 933**
Total	**55 153**	**(68)**	**55 085**	**(600)**	**54 485**

1. La prévision inclut l'incidence des créances douteuses de 133 millions de dollars.
2. Cela correspond aux sommes relatives à l'indexation du prix de l'électricité patrimoniale. Elles sont dédiées au Fonds des générations en vertu de la *Loi sur la réduction de la dette et instituant le Fonds des générations*.

Source : Ministère des Finances du Québec.

33 L'évolution des revenus fiscaux est étroitement liée à l'activité économique et aux changements apportés aux régimes fiscaux. D'emblée, mentionnons que les prévisions de revenus présentées dans les trois documents ont été préparées à partir d'une hypothèse d'augmentation nulle à l'égard des taux d'imposition et des taxes.

34 En l'absence de changements significatifs aux régimes fiscaux, nous avons analysé les révisions de revenus autonomes (excluant les entreprises du gouvernement) en fonction de l'évolution des perspectives économiques globales du Québec.

Perspectives économiques globales

35 À l'occasion du Budget, des révisions ont été apportées au scénario économique du gouvernement. Cependant, aucune mise à jour n'a été effectuée aux fins du Suivi. Cet exercice sera réalisé lors de la préparation du prochain budget pour l'année 2014-2015. Nous avons donc examiné l'évolution du scénario économique entre le Point et le Budget.

36 Lors de la préparation des documents budgétaires, le MFQ compare ses prévisions avec celles réalisées par les principales institutions privées. Le tableau 6 présente l'évolution de cette comparaison pour les années 2014 et 2015 depuis le Point jusqu'au Suivi.

Tableau 6 Évolution du scénario économique pour les années 2014 et 2015 (en pourcentage)

	Année 2014			Année 2015		
	Le Point Novembre 2013	Révisions	Budget 2014-2015 Février 2014 et Suivi au 7 avril 2014	Le Point Novembre 2013	Révisions	Budget 2014-2015 Février 2014 et Suivi au 7 avril 2014
PIB réel						
MFQ	1,8	0,1	1,9	1,8	0,1	1,9
Moyenne du secteur privé	1,9	-	1,9	2,2	(0,1)	2,1
Écart dans la prévision	**(0,1)**	**0,1**	**-**	**(0,4)**	**0,2**	**(0,2)**
Hausse des prix						
MFQ	1,8	(0,2)	1,6	2,0	-	2,0
Moyenne du secteur privé	1,6	(0,1)	1,5	1,9	(0,1)	1,8
Écart dans la prévision	**0,2**	**(0,1)**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,2**
PIB nominal						
MFQ	3,6	(0,1)	3,5	3,9	-	3,9
Moyenne du secteur privé	3,6	(0,3)	3,3	4,0	(0,2)	3,8
Écart dans la prévision	**-**	**0,2**	**0,2**	**(0,1)**	**0,2**	**0,1**

Source : Ministère des Finances du Québec.

37 Sur la base des comparaisons présentées dans ce tableau, nous sommes en mesure de conclure que les hypothèses du scénario économique pour les années 2014 et 2015 utilisées dans le Budget sont raisonnables puisqu'elles se situent toutes à l'intérieur d'une fourchette acceptable par rapport au secteur privé.

38 Les commentaires que nous avons formulés au MFQ à l'égard de son scénario économique lors de la vérification du Point sont toujours pertinents. Les hypothèses utilisées ne comportent pas de marge de prudence explicite. De plus, aucune provision pour éventualités n'est prévue ni au Budget ni au Suivi. Cette situation augmente les risques de surévaluation des revenus fiscaux du gouvernement dans le Suivi.

Une marge de prudence économique consiste à choisir un scénario économique en deçà du consensus des prévisionnistes.

39 Les observations additionnelles suivantes se dégagent du tableau 6 :

- Toutes les hypothèses du MFQ utilisées dans le Budget sont égales ou supérieures à celles de la moyenne du secteur privé, sauf celle concernant la prévision du produit intérieur brut (PIB) réel pour 2015. Toutes les révisions apportées par le secteur privé ont eu pour effet de diminuer la croissance prévue.
- Le même mouvement a été suivi par le MFQ en 2014, sauf en ce qui a trait à la prévision du PIB réel qui a été revue à la hausse de 0,1 %, éliminant ainsi l'écart avec le secteur privé.
- Quant à l'année 2015, contrairement au secteur privé, le MFQ a maintenu ses prévisions quant au PIB nominal et à la hausse des prix et il a augmenté celle ayant trait au PIB réel de 0,1 %.

PIB réel et PIB nominal

40 Lors de nos travaux sur le Point, nous avons démontré qu'au cours des 10 dernières années, les prévisions de la croissance du PIB réel et du PIB nominal pour l'année à venir, autant celles du MFQ que celles du secteur privé, affichaient un biais optimiste respectif de 0,6 et de 0,4 point de pourcentage en moyenne.

La prévision de l'année à venir correspond à la prévision de l'année civile non encore débutée au moment de la prévision.

41 Au cours de ces 10 années, l'économie québécoise a progressé en moyenne de 1,5 % par année, dont 1,1 % au cours de l'année 2013. Dans ce contexte, une prévision de croissance de 1,9 % du PIB réel pour 2014 et 2015 nous paraît manquer de prudence. Cette appréciation se fonde non seulement sur la présence du biais optimiste constaté lors de notre dernière vérification, mais également sur le fait que les efforts qui devront être effectués pour atteindre l'objectif de solde budgétaire pour 2014-2015 pourraient avoir des incidences sur cette croissance.

42 Par ailleurs, soulignons qu'une étude publiée en janvier 2014 par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke[2] démontre que l'effet du vieillissement de la population du Québec aura une incidence sur la croissance économique. Les auteurs indiquent que cette croissance, bien qu'elle ait été en moyenne de 2,0 % au cours des 30 dernières années (1981 à 2012), se situera plutôt à 1,4 % au cours des 15 prochaines (2015 à 2030), puis à 1,3 % de 2030 à 2050.

43 Le scénario à long terme du MFQ prévoit également une tendance similaire pour les 15 prochaines années.

2. Fortin, Godbout et Al. (2014) *La soutenabilité budgétaire des finances publiques du gouvernement du Québec*, p. 42.

44 Comme en témoigne l'analyse de sensibilité publiée par le MFQ dans le Budget, une progression du PIB nominal inférieure de 0,4 % à celle budgétée, soit le biais optimiste constaté au cours des 10 dernières années, aurait une incidence négative de 200 millions de dollars sur les revenus autonomes du gouvernement pour l'année 2014-2015.

45 La présence d'un biais optimiste dans les prévisions économiques pour l'année 2014 n'est pas étrangère à la baisse cumulative de 584 millions de dollars constatée dans les revenus autonomes de 2014-2015 depuis le Point (avant considération des entreprises du gouvernement). En effet, la prévision du PIB nominal pour l'année civile 2014 s'élevait à 3,9 % au Point de mars 2013 et à 3,6 % au Point de novembre 2013, alors qu'à la suite des révisions apportées lors du Budget le MFQ et la moyenne du secteur privé s'attendent dorénavant à une croissance inférieure (voir le tableau 6).

46 Comme nous l'avions mentionné lors de notre rapport précédent, un certain degré d'incertitude est inévitable dans le processus de prévision des revenus des gouvernements, cette situation commande donc une plus grande prudence dans l'établissement des hypothèses.

Impôts des sociétés

47 Les impôts des sociétés sont principalement comptabilisés sur une base d'encaissements et de décaissements. Il en est de même pour les prévisions. Le modèle de prévisions du MFQ repose notamment sur l'estimation de la croissance de l'excédent d'exploitation net des sociétés puis sur celle du revenu imposable auquel on applique les taux d'imposition en vigueur.

48 Lors de nos travaux sur le Point, nous avons constaté que la prévision de ces revenus comporte un niveau d'incertitude élevé puisqu'elle dépend de plusieurs facteurs, certains économiques et d'autres de nature décisionnelle ou administrative. Dans les délais impartis à ce moment, nous n'avions pu conclure sur le caractère raisonnable de cette prévision.

49 Toutefois, en ce qui a trait aux revenus d'impôts des sociétés du fonds général du fonds consolidé du revenu, nos travaux ont révélé que :

- sur une longue période, en moyenne, les prévisions du MFQ pour l'année à venir se rapprochent de la donnée réelle;
- la prévision effectuée pour une année donnée est sujette à une grande dispersion (volatilité), car l'écart-type calculé est de 453 millions de dollars pour la période de 10 ans allant de 2003 à 2013. Cette dispersion représente, en moyenne, un écart de 11 % par rapport à la donnée réelle.

50 Pour le Suivi, le MFQ a fait une lecture des données réelles en date du 28 février 2014. Ces données l'ont conduit à baisser sa prévision de 2013-2014 de 373 millions de dollars, portant le total des révisions à 1 382 millions depuis le début de l'année civile 2013. Cette révision de 373 millions a été intégralement reconduite pour l'année 2014-2015, c'est pourquoi nous l'avons analysée.

51 Le tableau 7 présente l'évolution des révisions relatives aux revenus d'impôts des sociétés pour l'année 2013-2014 depuis mars 2012. Rappelons que, lors de la vérification du Point, nos travaux d'analyse concernant la présence d'un biais dans les prévisions économiques de l'année à venir considéraient les prévisions effectuées en 2012 comme étant celles à mettre en perspective avec les données réelles de 2013.

Tableau 7 Révisions de la prévision relative aux revenus d'impôts des sociétés du fonds général pour 2013-2014 (en millions de dollars)

	2013-2014					
	Prévision des revenus d'impôts des sociétés[1]	Révisions	Prévision de la croissance du PIB nominal pour 2013	Révisions	Prévision de la croissance de l'excédent d'exploitation net des sociétés[2] pour 2013	Révisions
Prévisions effectuées pendant l'année civile 2012						
Mars 2012 – Budget 2012-2013	4 591	s.o.	4,1	s.o.	4,4	s.o.
Novembre 2012 – Budget 2013-2014	4 781	190	3,7	(0,4)	7,0	2,6
Prévisions effectuées pendant l'année civile 2013						
Mars 2013 – le Point	4 643	(138)	3,6	(0,1)	4,9	(2,1)
Novembre 2013 – le Point	3 902	(741)	2,1	(1,5)	(6,0)	(10,9)
Sous-total		**(879)**		**(1,6)**		**(13,0)**
Prévisions effectuées pendant l'année civile 2014						
Février 2014 – Budget 2014-2015	3 772	(130)	2,1	–	(6,6)	(0,6)
7 Avril 2014 – le Suivi	3 399	(373)	2,1	–	(7,1)	(0,5)
Sous-total		**(503)**		**–**		**(1,1)**
Total des révisions en 2013 et en 2014		**(1 382)**		**(1,6)**		**(14,1)**

1. La prévision exclut l'incidence des créances douteuses alors que les documents publiés par le gouvernement l'incluent (129 millions de dollars).
2. L'excédent d'exploitation net des sociétés remplace la variable des bénéfices des sociétés.

Source : Ministère des Finances du Québec.

Prévision de l'année 2013-2014

52 Le tableau 7 démontre que la prévision des revenus d'impôts des sociétés pour l'année 2013-2014 a été révisée à deux reprises pendant l'année 2013. Ces révisions ont fait chuter les revenus prévus de 879 millions de dollars (18 %). Ces révisions successives à la baisse en 2013 sont cohérentes avec la présence d'un biais optimiste dans la prévision effectuée en 2012 à l'égard du PIB nominal de 2013.

53 Ainsi, depuis le *Budget 2013-2014* déposé en novembre 2012, des révisions cumulatives à la baisse ont été constatées aux revenus de 1 382 millions, à la croissance du PIB nominal de 1,6 % et à la croissance de l'excédent d'exploitation net des sociétés de 14,1 %.

54 L'ampleur de ces écarts défavorables témoigne à la fois de la présence d'un biais optimiste dans la prévision du PIB nominal et de la difficulté du MFQ à prévoir les revenus d'impôts des sociétés. En effet, selon les analyses de sensibilité publiées par ce dernier, ces révisions à la croissance du PIB nominal et de l'excédent d'exploitation net des sociétés ne suffisent pas à expliquer l'ampleur des révisions aux revenus. Les choix fiscaux adoptés par les sociétés, comme la planification de l'utilisation des reports de pertes, semblent être un facteur additionnel qui crée des écarts.

Les analyses de sensibilité présentent l'incidence sur les revenus du gouvernement de la variation des principales variables économiques. Par exemple, au Budget, le gouvernement estime que la variation d'un point de pourcentage du PIB nominal modifie l'ensemble des revenus autonomes de 500 millions de dollars. Quant à l'excédent d'exploitation net des sociétés, une même variation a une incidence de 30 millions sur les revenus d'impôts des sociétés.

55 Il apparaît que le modèle de prévisions du MFQ gagnerait à être raffiné, notamment en introduisant des variables de comportement, afin de prévoir avec plus de précision les choix fiscaux qui seront effectués par les sociétés.

56 Une autre option serait d'intégrer une provision spécifique de prudence à cette prévision. Ce type de marge de prudence est utilisé par d'autres provinces canadiennes, dont la Colombie-Britannique qui s'en sert dans sa prévision relative aux revenus de gaz naturel qui est, elle aussi, très volatile.

Risque pour 2013-2014

57 Pour que la prévision 2013-2014 relative aux revenus d'impôts des sociétés se concrétise, laquelle est estimée à 3 399 millions de dollars dans le Suivi, la contribution du mois de mars 2014 devra être supérieure à la moyenne constatée au cours des cinq dernières années. Cette situation témoigne à nouveau d'un certain optimisme quant à cette prévision du MFQ.

58 Le tableau 8 présente les revenus réels d'avril 2013 à février 2014 ainsi que les revenus requis en mars 2014 pour atteindre le niveau de revenus exposé dans le Suivi. On y présente les données équivalentes réelles des cinq dernières années ainsi que leur moyenne.

Tableau 8 **Prévision relative aux revenus d'impôts des sociétés du fonds général pour 2013-2014 (en millions de dollars)**

	Revenus d'impôts des sociétés[1]			
	Avril à février	Mars[2]	Contribution (%)	Total[3]
Année 2013-2014	2 539	860	25,3	**3 399**
Année 2012-2013	3 319	726	17,9	**4 045**
Année 2011-2012	3 168	684	17,8	**3 852**
Année 2010-2011	3 085	722	19,0	**3 807**
Année 2009-2010	2 793	970	25,8	**3 763**
Année 2008-2009	3 079	981	24,2	**4 060**
Moyenne de 2008-2009 à 2012-2013	**3 089**	**817**	**20,9**	**3 905**

1. Les revenus excluent l'incidence des créances douteuses alors que les documents publiés par le gouvernement l'incluent.
2. Les données proviennent du *Rapport mensuel des opérations financières* de chacune des années financières. Toutefois, les données de 2013-2014 proviennent du Suivi.
3. Les données proviennent des états financiers consolidés du gouvernement de chacune des années financières, à l'exception de celles relatives à 2013-2014 qui proviennent du Suivi.

Source : Ministère des Finances du Québec.

59 À l'examen de ce tableau, nous constatons que les revenus requis en mars 2014 contribueraient à 25,3 % des revenus totaux pour l'année 2013-2014 alors qu'en moyenne, cette contribution était de 20,9 % au cours des cinq dernières années. Cet écart représente des revenus d'impôts de 189 millions de dollars, soit l'équivalent de la révision effectuée aux revenus de chacun des mois de janvier et de février 2014 dans le Suivi.

60 Bien que la prévision du MFQ quant à la croissance de l'excédent d'exploitation net des sociétés pour l'année civile 2014 soit supérieure à celle de 2013 (+ 4,5 % versus - 7,1 %), les mois de janvier et de février 2014 n'ont pas permis de constater une hausse des revenus par rapport à la même période en 2013. En effet, la décroissance des excédents nets d'exploitation des sociétés en 2013 continue d'avoir des effets sur les revenus en 2014, compte tenu des modalités de remises d'impôts des sociétés. Ces revenus ont connu une baisse de 280 millions de dollars; ils se sont élevés cumulativement à 575 millions comparativement à 855 millions pour les mêmes mois en 2013. Les revenus de mars 2014 pourraient également être affectés par cette situation.

Prévision de l'année 2014-2015

61 Dans le Suivi, le MFQ a reconduit pour 2014-2015 la révision des revenus d'impôts des sociétés effectuée pour 2013-2014, soit 373 millions de dollars. Cette dernière donnée comporte des risques non négligeables comme nous l'avons illustré ci-dessus, notamment un risque de surévaluation de l'ordre de 189 millions pour le mois de mars 2014.

62 Notre analyse démontre que, sur la base des risques de sous-évaluation de la révision des revenus d'impôts des sociétés pour l'année 2013-2014, la prévision pour l'année 2014-2015 présente des risques défavorables de l'ordre de 230 millions de dollars. Cette estimation ne considère pas l'incidence des autres facteurs de risques qui rendent ces revenus très volatiles.

63 Le tableau 9 présente l'évolution des révisions quant aux revenus d'impôts des sociétés pour l'année 2014-2015 depuis la publication du Point, en la mettant en perspective avec l'évolution des prévisions pour 2013-2014. Nous y avons également présenté l'estimation de l'incidence de surévaluation pour 2014-2015.

Tableau 9 **Prévision relative aux revenus d'impôts des sociétés du fonds général pour 2014-2015 (en millions de dollars)**

	Revenus 2013-2014[1]	Revenus 2014-2015[1]	Variation annuelle (%)	Variation de l'excédent d'exploitation net des sociétés (%)
Le Point	3 902	4 166	6,8	4,5
Révisions	(130)	(125)		
Le Budget	3 772	4 041	7,1	4,5
Révisions	(373)	(373)		
Le Suivi au 7 avril 2014	**3 399**	**3 668**	**7,9**	**4,5**
Estimation de l'incidence des risques identifiés				
Revenus ajustés pour tenir compte des risques identifiés	3 210	3 438	7,1	4,5
Incidence potentielle	**(189)**	**(230)**		

1. Les revenus excluent l'incidence des créances douteuses alors que les documents publiés par le gouvernement l'incluent (129 millions de dollars pour 2013-2014 et 133 millions pour 2014-2015).

Source : Ministère des Finances du Québec.

64 Lors de notre précédente vérification, nous avions démontré qu'il existait une relation entre la croissance de ces revenus et celle de l'excédent d'exploitation net des sociétés, laquelle découlait du modèle de prévision du MFQ.

65 À l'examen du tableau 9, nous constatons qu'au Suivi, les révisions apportées aux revenus de 2014-2015 totalisant près de 500 millions de dollars ont fait progresser leur croissance depuis le Point de 6,8 % à 7,9 %, alors que la prévision relative à la progression de l'excédent d'exploitation net des sociétés est demeurée à 4,5 %. Les révisions de 373 millions apportées au Suivi ne découlent que d'une lecture des données réelles les plus à jour. La relation entre la croissance des revenus et celle des excédents des sociétés, établie lors du Budget, ne devrait pas en être affectée.

66 En supposant que la croissance de 7,1 % prévue au Budget constitue un indicateur raisonnable, la prévision relative aux revenus d'impôts des sociétés dans le Suivi pour 2014-2015 aurait été de l'ordre de 3 438 millions de dollars au lieu de 3 668 millions, soit une somme de 230 millions inférieure. Cette estimation tient compte du risque de surévaluation de 189 millions que nous avons décrite pour 2013-2014.

Hydro-Québec

67 Tel que nous le présentons au tableau 4, la prévision des revenus provenant d'Hydro-Québec pour l'année 2013-2014 a été révisée à deux reprises depuis le Point, passant de 2 800 millions de dollars à 3 242 millions. La révision à la hausse de 300 millions intégrée dans le Suivi prend en considération l'amélioration des résultats réels de janvier et de février 2014 comparativement à la prévision du Budget, notamment en raison des températures plus froides durant cette période et d'une augmentation des revenus à l'exportation.

68 Quant à la prévision pour 2014-2015 présentée au tableau 5, elle n'a subi qu'une seule hausse de 100 millions de dollars lors du Budget; la même prévision ayant été reconduite dans les documents du Suivi. Cette prévision de 2 900 millions correspond à celle effectuée par Hydro-Québec pour son exercice de 12 mois se terminant le 31 décembre 2014.

69 La prévision des revenus provenant d'Hydro-Québec pour l'année financière du gouvernement 2014-2015 présente un risque de surévaluation de l'ordre de 150 millions de dollars. En effet, cette prévision n'a pas été révisée à la suite de la décision de la Régie de l'énergie concernant les hausses tarifaires au 1er avril 2014.

70 Dans les correspondances entre le MFQ et la Société à l'occasion de la préparation du Budget, cette dernière indique que le résultat de 2 900 millions de dollars visé pour cette année est atteignable dans la mesure où, d'une part, les conditions actuelles sur les marchés d'exportation se maintiennent et, d'autre part, la Régie de l'énergie rend des décisions conformes à ses demandes de hausses tarifaires au 1er avril 2014, lesquelles totalisaient 5,8 %.

71 Or, au moment de préparer le Suivi, l'organisme de réglementation avait rendu une décision favorable à des hausses de 4,3 %, ce qui aura une incidence à la baisse d'environ 150 millions de dollars sur les prévisions de la Société.

Loto-Québec

72 Les tableaux 4 et 5 démontrent qu'entre le Point et le Budget, aucune modification n'a été apportée aux prévisions de revenus provenant de Loto-Québec pour les années 2013-2014 et 2014-2015. Lors du Budget, les plus récents résultats disponibles de Loto-Québec au 30 septembre 2013 affichaient une baisse de 6,5 % comparativement à ceux de 2012-2013. Cette baisse avait déjà été anticipée dans le Point alors que les prévisions reçues de Loto-Québec prenaient en considération des révisions à la baisse de 6,5 % pour 2013-2014 et de 9,9 % pour 2014-2015.

73 Dans le Suivi, le MFQ a abaissé sa prévision pour 2013-2014 d'un montant de 120 millions de dollars, pour l'établir à 1 037 millions. Cette décision est motivée par la constatation d'une baisse des dividendes encaissés jusqu'en mars 2014, lesquels se chiffraient à 1 040 millions. Les dividendes sont un bon indicateur du niveau de revenus pour le gouvernement car, à quelques exceptions près, Loto-Québec lui verse l'intégralité de ses résultats nets.

74 Par ailleurs, cette prévision ne comprend aucune estimation du dividende normalement versé en juin par Loto-Québec. Ce dernier versement établit le niveau final des dividendes en tenant compte des résultats figurant aux états financiers vérifiés. Au cours des deux dernières années, ce dividende était de l'ordre de 25 millions de dollars.

75 La baisse de 120 millions de dollars pour 2013-2014 a été considérée comme récurrente par le MFQ et elle a été appliquée à la prévision de 2014-2015 qui s'établit maintenant à 1 061 millions. Ce raisonnement s'explique par le fait que, lors des derniers échanges entre le MFQ et Loto-Québec à l'automne 2013, cette dernière prévoyait que la baisse des revenus ressentie dans l'ensemble de l'industrie des loteries vidéo au Canada devrait se poursuivre en 2013-2014 et en 2014-2015.

Risque

76 Loto-Québec n'a pas transmis de nouvelle prévision de ses revenus depuis la publication du Point en novembre 2013. Ainsi, il est possible que, depuis ce temps, de nouveaux événements aient une incidence sur ses revenus.

Transferts fédéraux

77 Les transferts fédéraux sont principalement composés des transferts liés à la péréquation, des transferts en matière de santé (TCS), des transferts en matière de programmes sociaux (TCPS) et des transferts liés aux autres programmes.

78 Pour l'année 2014-2015, des révisions totalisant 183 millions de dollars ont été apportés entre le Point et le Budget alors qu'au Suivi, des révisions de 115 millions ont été apportées aux autres programmes. Le tableau 10 présente l'évolution de ces transferts pour 2014-2015.

Tableau 10 **Prévisions des transferts fédéraux du fonds général du fonds consolidé du revenu pour 2014-2015 (en millions de dollars)**

	2014-2015				
	Le Point Novembre 2013	**Révisions**	**Budget 2014-2015 Février 2014**	**Révisions**	**Suivi au 7 avril 2014**
Péréquation	8 738	548	9 286	–	9 286
TCS	5 230	8	5 238	–	5 238
TCPS	1 564	7	1 571	–	1 571
Sous-total	**15 532**	**563**	**16 095**	**–**	**16 095**
Affectation au FINESSS d'une partie des transferts pour la santé	–	(430)	(430)	–	(430)
Autres programmes	783	50	833	115	948
Total	**16 315**	**183**	**16 498**	**115**	**16 613**

Source : Ministère des Finances du Québec.

Péréquation

79 La prévision faite pour l'année 2014-2015 relative aux transferts fédéraux de péréquation a été qualifiée de pessimiste lors de nos travaux sur le Point. Cette qualification s'expliquait par une sous-évaluation de 548 millions de dollars à la suite d'une nouvelle estimation établie par le gouvernement fédéral en décembre 2013.

80 Le MFQ a révisé sa prévision lors du Budget pour la hausser à 9 286 millions de dollars, soit le montant confirmé par le gouvernement fédéral en décembre 2013, ce qui est adéquat.

Affectation au FINESSS

81 En 2013-2014, le gouvernement a affecté au Fonds pour le financement des établissements de santé et de services sociaux (FINESSS) un montant non récurrent de 430 millions de dollars provenant de la compensation fédérale liée à l'harmonisation de la TVQ à la TPS. Dans le Point, le gouvernement avait annoncé, qu'à compter de l'année 2014-2015, aucune taxe ni aucun impôt additionnel ne serait alloué au FINESSS pour financer ces dépenses de 430 millions de sorte qu'il a réduit les dépenses du Fonds de ce montant. Lors du Budget, le gouvernement a choisi d'affecter un nouveau montant de 430 millions de dollars au FINESSS provenant des TCS. Cette décision explique la baisse des transferts fédéraux présentée dans le fonds général du fonds consolidé.

82 Notons toutefois qu'en ce qui a trait au solde budgétaire consolidé du gouvernement, cette décision n'a aucune incidence. Il s'agit uniquement d'un déplacement de la présentation de ces transferts fédéraux dans le secteur des Fonds spéciaux (entités consolidées). Les dépenses financées par ces transferts seront présentées dans ce secteur plutôt que dans les dépenses de programmes.

Autres programmes

83 Lors du Suivi, le MFQ a haussé de 115 millions de dollars sa prévision relative aux autres programmes afin de refléter les effets de la nouvelle Entente Canada-Québec 2014-2020, laquelle a été signée le 4 mars 2014. Cette entente vise à transférer au Québec des sommes provenant du Fonds canadien pour l'emploi.

84 Le Québec avait conclu, en 2009, l'Entente Canada-Québec sur le marché du travail (EMT) pour la période de 2008-2009 à 2013-2014. Cette entente permettait au Québec de recevoir environ 116 millions de dollars annuellement jusqu'à son échéance le 31 mars 2014.

85 Dans le cadre de son budget de mars 2013, le gouvernement fédéral a annoncé la création de la Subvention canadienne pour l'emploi, initiative financée à même l'argent destiné aux provinces dans le cadre de leurs ententes respectives sur le marché du travail.

86 Étant donné la non-reconduction de l'EMT sous sa forme actuelle, les prévisions pour l'année 2014-2015 relatives aux transferts liés aux autres programmes ne prenaient en compte aucun montant touchant cette entente, et ce, autant dans le Point que dans le Budget. La nouvelle entente signée depuis explique cette révision, ce qui est adéquat.

Recommandation

87 La recommandation suivante s'adresse au ministère des Finances.

2 Revoir le processus de prévision des revenus d'impôts des sociétés afin de mieux gérer les risques qui y sont associés.

2.3 Révisions de la prévision des dépenses budgétaires

Dépenses de programmes

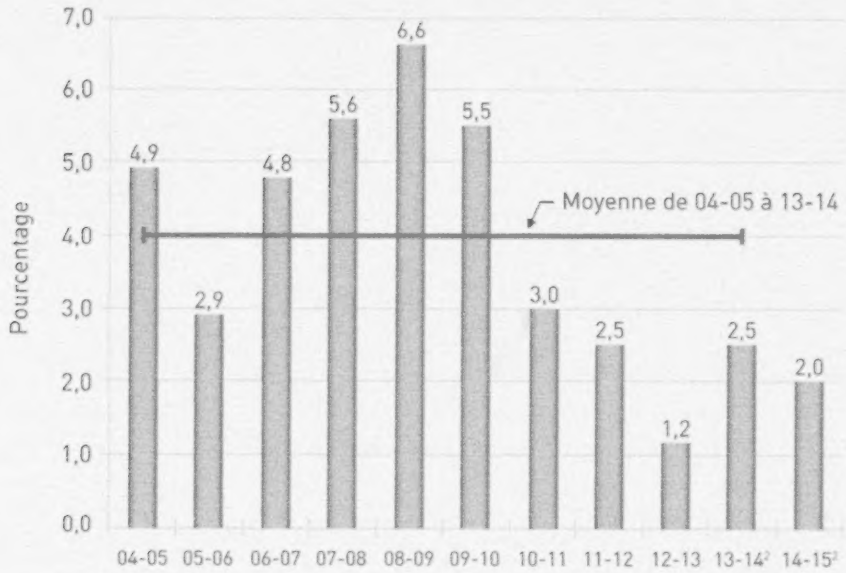
88 L'objectif de dépenses de programmes pour 2014-2015, établi à 65 106 millions de dollars dans le Point, était pratiquement le même dans le Budget, soit 65 132 millions, une augmentation d'à peine 26 millions ou 0,04 %.

89 Comme nous l'avons mentionné dans notre rapport de février dernier, la réduction prévue de la croissance des dépenses de programmes représentera un défi de taille au cours des prochaines années.

90 La figure 1 montre que cette croissance a été en moyenne de 4 % pour la période 2004-2005 à 2013-2014. Rappelons que le gouvernement précédent avait établi l'objectif de croissance de ces dépenses à 2 % pour les années 2014-2015 à 2016-2017.

91 À titre d'illustration, pour l'année 2014-2015, l'écart de 2 % représente une somme de 1,3 milliard de dollars. Pour atteindre cet objectif ambitieux, des efforts considérables devront être déployés et un suivi rigoureux de ces dépenses devra être effectué.

Figure 1 **Croissance annuelle en pourcentage des dépenses de programmes[1]**



1. La croissance est calculée à partir des dépenses de programmes redressées par le gouvernement comme elles sont présentées dans les documents budgétaires.
2. Ces données prévisionnelles proviennent du Budget.

Source : Ministère des Finances du Québec.

92 Notons que la croissance aurait été supérieure n'eut été de changements législatifs faisant en sorte que des dépenses à forte croissance sont maintenant comptabilisées dans d'autres secteurs, soit principalement dans des fonds spéciaux. Par exemple, les dépenses relatives au réseau routier sont comptabilisées dans le Fonds des réseaux de transport terrestre depuis l'exercice terminé le 31 mars 2011. Elles étaient auparavant comptabilisées à titre de dépenses de programmes.

Dépenses de programmes 2013-2014

93 Dans le Point, le gouvernement précédent prévoyait que des dépenses non budgétées totalisant 485 millions de dollars pour 2013-2014 seraient assumées à même l'objectif de dépenses de programmes, donc qu'elles seraient compensées par des économies ailleurs. Ces dépenses découlaient principalement de nouvelles évaluations actuarielles (404 millions) et d'une aide financière pour la communauté de Lac-Mégantic (60 millions).

94 Rappelons qu'afin d'atteindre cet objectif, des mesures de nature temporaire avaient été adoptées, à savoir : le gel de l'embauche, le report de contrats d'achats et la limitation de versements d'aide financière aux cas jugés inévitables.

95 Le Suivi laisse voir que, pour l'année 2013-2014, les dépenses non budgétées de 485 millions de dollars n'ont pu être résorbées comme cela avait été prévu et qu'elles se sont transformées en dépassements. De plus, d'autres dépassements sont aussi survenus portant leur total à 620 millions.

96 Ces dépassements additionnels de 135 millions de dollars, par rapport au montant de 485 millions prévu dans le Point, s'expliquent notamment par une augmentation de 27 millions des coûts liés à l'accident ferroviaire survenu à Lac-Mégantic et par le coût des élections générales de 40 millions. Ils découlent également d'une révision des écarts dans l'estimation du coût des régimes de retraite par rapport au budget des dépenses 2013-2014. Nous traitons de cette révision plus loin dans le présent rapport.

Coûts de reconduction

97 Les dépenses de programmes comprennent essentiellement les dépenses des ministères. Pour connaître leurs besoins, le SCT leur demande d'évaluer le coût de reconduction des programmes sur une période de cinq ans.

98 Nos travaux effectués sur les coûts de reconduction reconnus par le SCT, nous amènent à conclure que la documentation à l'appui de ceux-ci pourrait être améliorée et que ces derniers n'incluent pas toutes les annonces du gouvernement. Aussi, le SCT n'était pas en mesure de distinguer facilement les coûts pour lesquels il existe un engagement formel du gouvernement de ceux qui sont discrétionnaires.

99 Le coût de reconduction est calculé en apportant au budget de dépenses approuvé de l'année précédente les modifications suivantes :

- ajout des éléments de croissance provenant entre autres de la variation des paramètres économiques et salariaux ainsi que des clientèles;
- ajout des décisions gouvernementales;
- diminution de tous les éléments non récurrents.

100 Les coûts de reconduction établis par les ministères sont saisis dans le système d'information budgétaire et d'aide à la décision du SCT. Rappelons que, lors de nos travaux sur le Point, le MFQ n'avait pas autorisé le SCT à nous donner accès à cette information, ce qui ne nous avait pas permis de savoir qu'il existait des efforts à fournir de 2 611 millions de dollars non divulgués dans le Point, tel que le démontrent les tableaux 2 et 12.

101 Aux fins du présent rapport, le SCT a accepté de nous remettre cette information. Compte tenu du temps dont nous disposions et de la portée de nos travaux, nous n'avons cependant pas vérifié les calculs et les hypothèses à l'appui des besoins exprimés par chacun des ministères.

102 Par la suite, le SCT effectue des ajustements aux données communiquées par les ministères afin d'obtenir les coûts de reconduction reconnus. Ces ajustements font généralement l'objet de discussions avec les ministères concernés et consistent, entre autres, à :

- retirer les projets de développement non autorisés;
- appliquer intégralement les décisions du Conseil du trésor ou du Conseil des ministres (par exemple, dans les cas où des décisions obligent les ministères à autofinancer certains coûts);
- utiliser des hypothèses conservatrices pour calculer, notamment, l'effet des clientèles et le service de dette subventionné.

103 Ces ajustements ne reposent pas toujours sur une documentation permettant d'apprécier leur pertinence et leur justesse. À titre d'exemple, le SCT a réduit le coût de reconduction établi par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS) au regard des subventions attribuées aux commissions scolaires pour financer leur service de la dette.

104 Le SCT mentionne avoir validé si le ministère avait, dans le passé, dépassé ou non le montant alloué pour ce programme avant d'effectuer cet ajustement. Il n'a cependant pas été en mesure de nous fournir la documentation à cet égard. Le SCT justifie aussi cet ajustement parce que le MELS a respecté son enveloppe globale avec une révision similaire au cours des années antérieures.

105 Le SCT a aussi révisé à la baisse le coût de reconduction des programmes du ministère de la Famille (MFA) à un niveau qu'il juge approprié. Il a notamment réduit les sommes demandées par le MFA pour la création de 9 461 places en services de garde éducatifs à contribution réduite en 2014-2015.

106 En effet, bien que le MFA ait demandé une somme de 52 millions de dollars au SCT, ce dernier lui a plutôt reconnu un coût de reconduction de 19 millions pour la création de 4 425 places. Le SCT a effectué cet ajustement parce qu'il considère, sur la base de l'expérience

passée, que l'objectif gouvernemental de créer 9 065 nouvelles places en services de garde en 2014-2015 ne sera pas réalisé même si cet objectif a été annoncé dans le Budget.

107 Ces deux ajustements ont toutefois été considérés comme des risques de dépassements par le SCT.

108 L'information disponible ne permet pas non plus au SCT d'identifier facilement les coûts pour lesquels il existe un engagement formel du gouvernement de ceux qui sont discrétionnaires. Cette situation est occasionnée parce qu'il existe de nombreux programmes de subventions gérés par les ministères. En ce qui a trait aux projets de construction d'immobilisations ou de développements informatiques, qui sont aussi gérés par les ministères ou les entités des réseaux, le SCT n'a pas un portrait clair de ce qui fait l'objet d'un engagement formel (exemple : contrat) ou pas.

109 Par ailleurs, bien que ce ne soit pas clairement expliqué dans le Suivi, le SCT nous a mentionné avoir pris en compte dans les coûts de reconduction reconnus les incidences financières de toutes les annonces effectuées dans les documents budgétaires antérieurs incluant celles du Budget non adopté.

110 Le SCT a inclus dans les coûts de reconduction reconnus, les annonces occasionnant des dépenses additionnelles telles que les coûts relatifs à la Politique économique Priorité emploi (276 millions pour 2014-2015), qui avaient été annoncés dans le Point, même si certaines actions prévues dans cette politique ne sont pas encore en place et que le gouvernement a la possibilité d'y renoncer.

111 Les coûts de reconduction reconnus ne tiennent cependant pas compte des mesures de réduction des dépenses annoncées dans le Budget, comme l'étalement des augmentations de la rémunération des médecins et la hausse de la contribution des parents aux services de garde. Ces mesures d'économies ont été incluses dans les efforts demandés aux ministères évalués à 1,8 milliard de dollars.

112 Le tableau 11 présente les coûts de reconduction des programmes calculés par les ministères pour l'année 2014-2015 ainsi que les ajustements effectués par le SCT jusqu'à la préparation du Suivi. Les coûts de reconduction reconnus, soit ceux établis après les ajustements du SCT, totalisent 68 115 millions de dollars pour une croissance annuelle reconnue de 6,7 % par rapport au budget de dépenses 2013-2014. Le SCT y a ajouté 265 millions pour les porter à 68 380 millions. Ce montant de 265 millions est composé essentiellement du fonds de suppléance (261 millions).

Tableau 11 **Coûts de reconduction des programmes 2014-2015 au 7 avril 2014 (en millions de dollars)**

Portefeuille	Budget de dépenses 2013-2014	Croissance demandée[1]	Ajustements du SCT[1]	Croissance reconnue	Croissance reconnue (en %)	Coûts de reconduction reconnus 2014-2015
Éducation[2, 3]	16 576	1 258	(180)	1 078	6,5	17 654
Santé et Services sociaux[3]	31 258	2 308	(172)	2 136	6,8	33 394
Autres ministères[3]	16 030	1 455	(418)	1 037	6,5	17 067
Sous-total	**63 864**	**5 021**	**(770)**	**4 251**	**6,7**	**68 115**
Économies à réaliser par les entités consolidées subventionnées	(100)	100	-	100		-
Crédits périmés escomptés	(200)	200	-	200		-
Politique économique Priorité emploi	-	-	4	4		4
Fonds de suppléance	261	-	-	-		261
Sous-total	**(39)**	**300**	**4**	**304**		**265**
Total	**63 825**	**5 321**	**(766)**	**4 555**		**68 380**

1. L'indexation des dépenses de rémunération et des dépenses de fonctionnement est réalisée par le SCT. Ces ajustements du SCT sont inclus dans la colonne « Croissance demandée » puisqu'ils font partie des coûts de reconduction des programmes.
2. Ces montants comprennent les dépenses de programmes allouées au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.
3. La répartition des montants par ministère a été faite selon la structure qui existait au 7 avril 2014.

Source : Préparé à partir d'informations provenant du Secrétariat du Conseil du trésor.

Risques

113 Le SCT considère que certains ajustements aux coûts de reconduction des programmes deviennent des risques de dépassements.

114 Les risques de dépassements identifiés par le SCT pour l'année 2014-2015 sont passés de 296 millions de dollars lors du Point à 339 millions lors du Suivi. Ces risques n'ont cependant pas été divulgués dans le Suivi.

Efforts à fournir

115 L'information disponible lors de la préparation du Point et du Budget permettait au gouvernement de connaître l'importance des efforts à fournir (plus de 3 milliards de dollars) pour atteindre l'objectif de dépenses de programmes. Cependant, aucun de ces deux documents ne présentait le montant total des efforts à fournir ni d'indications claires et complètes quant aux mesures envisagées pour atteindre l'objectif ambitieux relatif aux dépenses de programmes et, par le fait même, pour respecter le solde budgétaire déficitaire prévu.

116 La publication, dans les documents budgétaires, des coûts de reconduction reconnus des programmes en comparaison avec l'objectif de dépenses établi permettrait aux lecteurs de mieux comprendre la croissance des dépenses et l'ampleur des efforts à réaliser pour atteindre l'objectif établi.

117 Les coûts de reconduction reconnus des programmes, établis à 68 380 millions de dollars dans le Suivi, correspondent en pratique à ceux établis au moment du Point, soit 68 772 millions. L'ampleur des efforts à fournir pour atteindre l'objectif de dépenses de programmes était donc connue dès novembre 2013.

118 La comparaison des besoins reconnus calculés en novembre par rapport à ceux calculés en avril révèle que l'évolution entre ces deux dates n'est pas importante. La diminution de 392 millions de dollars s'explique essentiellement par un transfert de dépenses de programmes totalisant 430 millions au FINESSS au moment du Budget. Ce transfert découle de la décision du gouvernement d'augmenter de ce montant le financement du Fonds, comme cela est expliqué à la section portant sur les transferts fédéraux.

119 Le reste de l'écart, totalisant 38 millions de dollars, s'explique par les nouvelles mesures contenues dans le Budget (78 millions), le coût des élections du 7 avril 2014 (44 millions), l'augmentation de 32 millions des coûts liés à la catastrophe de Lac-Mégantic et différents ajustements négatifs totalisant 116 millions.

120 Le tableau 12 présente l'évolution des efforts à fournir pour atteindre l'objectif de dépenses de programmes en 2014-2015. Ces efforts résultent de la différence entre les coûts de reconduction reconnus et l'objectif de dépenses de programmes.

Tableau 12 **Évolution des efforts à fournir pour atteindre l'objectif de dépenses de programmes en 2014-2015 (en millions de dollars)**

	Le Point Novembre 2013	Budget 2014-2015 Février 2014	Suivi au 7 avril 2014
Coûts de reconduction reconnus des programmes	68 772	68 569	68 380
Objectif de dépenses de programmes	65 106	65 132	65 132
Efforts à fournir pour atteindre l'objectif	**3 666**	**3 437**	**3 248**
Montant divulgué des efforts à fournir	1 055	–	3 248
Montant non divulgué des efforts à fournir pour atteindre l'objectif	**2 611**	**3 437**	**–**

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

121 Comme l'illustre le tableau 12, l'écart entre les coûts de reconduction reconnus des programmes par le SCT (68 380 millions de dollars) dans le Suivi et l'objectif de dépenses de programmes établi au Budget (65 132 millions) représente des efforts de 3 248 millions. Le niveau des efforts à fournir pour atteindre l'objectif de dépenses de programmes est légèrement inférieur à celui qui existait au moment de la publication du Point.

122 L'information produite par le SCT en janvier 2014 fait état d'efforts à fournir de l'ordre de 3 488 millions de dollars. Elle indique que des efforts de 1,8 milliard ont été demandés aux ministères. Nous avons pu constater que des mesures touchant plusieurs ministères avaient effectivement été recensées pour un montant de 1,8 milliard. Ces mesures, envisagées lors de la transmission des enveloppes budgétaires préliminaires pour l'année 2014-2015, n'étaient pas définitives et faisaient l'objet de discussions avec les ministères.

123 Rappelons que le Point présentait un écart à résorber de 400 millions de dollars et mettait en lumière des efforts à fournir pour atteindre l'objectif de dépenses de programmes totalisant 1 055 millions. En ce qui concerne le Budget, ce dernier ne contenait plus d'écart à résorber et ne mentionnait que des mesures générales, pour la plupart non chiffrées, afin d'atteindre l'objectif des dépenses de programmes.

124 Le tableau 13 présente les principales mesures qui étaient mentionnées dans ces documents budgétaires.

Tableau 13 **Principales mesures annoncées au titre du contrôle des dépenses par le gouvernement**

Le Point Novembre 2013	Budget 2014-2015 Février 2014
Renforcement de la planification des ministères et des organismes Amélioration de la qualité et de l'efficience dans la gestion des services publics ▪ Intégrité de la fonction publique et des entreprises qui font affaire avec l'État ▪ Amélioration des processus ▪ Financement des organismes publics en fonction des services rendus Amélioration de la reddition de comptes publique	Rémunération responsable ▪ Augmentation de la rémunération des employés de l'État ajustable en fonction des résultats de l'économie ▪ Étalement des augmentations prévues de la rémunération des médecins sur une plus longue période Amélioration de la qualité et de l'efficience dans la gestion des services publics ▪ Restructuration de certaines commissions scolaires ▪ Financement axé sur les patients dans le secteur de la santé ▪ Évaluation de la valeur des services publics offerts ▪ Nouvelle méthode de présentation de l'information budgétaire Amélioration du financement des services publics ▪ Hausse de la contribution des parents aux services de garde ▪ Équilibre de la contribution du gouvernement avec celle des étudiants étrangers

Source : Ministère des Finances du Québec.

Facteurs de croissance

125 La croissance reconnue des coûts de reconduction des programmes de 6,7 %, par rapport au budget de dépenses 2013-2014, est particulièrement importante pour 2014-2015. En effet, certaines annonces ou des engagements majeurs du gouvernement ont eu une incidence importante sur la croissance des dépenses de programmes.

126 Le tableau 14 présente des éléments ayant contribué de façon significative à la croissance reconnue des coûts de reconduction des programmes.

Tableau 14 **Facteurs de croissance des dépenses de programmes en 2014-2015 (en millions de dollars)**

Portefeuille	Rémunération	Régimes de retraite du gouvernement	Politique économique et politique de solidarité	Mesures d'économies passées non récurrentes	Sommet sur l'enseignement supérieur	Coût du programme d'assurance médicaments	Autres facteurs de croissance	Total de la croissance reconnue
Éducation[1, 2]	323	170	148	66	256	s.o.	115	1 078
Santé et Services sociaux[2]	1 189	363	40	-	s.o.	150	394	2 136
Autres ministères[2]	111	42	161	212	s.o.	s.o.	511	1 037
Total	**1 623**	**575**	**349**	**278**	**256**	**150**	**1 020**	**4 251**
En pourcentage	**38,2**	**13,5**	**8,2**	**6,6**	**6,0**	**3,5**	**24,0**	**100,0**
Impact sur le taux de croissance global des dépenses par rapport à 2013-2014	**2,5**	**0,9**	**0,7**	**0,4**	**0,4**	**0,2**	**1,6**	**6,7**

1. Cela comprend les dépenses de programmes allouées au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport et au ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie.
2. La répartition des montants par ministère a été faite selon la structure qui existait au 7 avril 2014.

Source : Préparé à partir d'informations provenant du Secrétariat du Conseil du trésor.

127 Comme le démontre le tableau 14, le SCT a inclus dans son évaluation des dépenses de programmes pour 2014-2015 des annonces du précédent gouvernement. À ce titre, figurent notamment : la Politique économique Priorité emploi, la politique de solidarité ainsi que les promesses faites aux universités dans le cadre du Sommet sur l'enseignement supérieur qui, ensemble, totalisent 605 millions de dollars. Ces éléments contribuent à eux seuls à hausser d'environ 1 % le taux de croissance des dépenses de programmes.

Rémunération

128 La rémunération est l'élément le plus important des dépenses de programmes puisqu'elle représente près de 60 % de celles-ci. Elle devrait augmenter en 2014-2015 d'environ 4 % par rapport à la rémunération prévue en 2013-2014. Cette hausse s'explique principalement par :

- les paramètres d'indexation salariale prévus aux ententes de rémunération (2 %);
- les ajouts d'effectifs;
- les progressions à l'intérieur des échelles salariales;
- d'autres dispositions d'ordre financier.

129 La rémunération est l'élément qui contribuera le plus fortement à la hausse du taux de croissance reconnu des dépenses de programmes en 2014-2015, soit pour environ 2,5 % de l'ensemble de ces dépenses. Certains engagements majeurs pris par le gouvernement dans le passé au chapitre de la rémunération et qui impliquent une croissance de plus en plus importante des dépenses au fil des ans expliquent une telle situation en 2014-2015.

130 À titre d'exemple, les ententes que le gouvernement a signées avec les médecins spécialistes prévoient des augmentations croissantes de la rémunération, comme le démontre le tableau 15.

Tableau 15 **Paramètres généraux d'augmentation de la rémunération des médecins spécialistes[1] (en pourcentage)**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Total 5 ans
Paramètres d'indexation au 1er avril						
Augmentation générale	0,50	0,75	1,00	1,75	2,00	6,00
Redressement général de la rémunération	2,57	2,57	3,57	3,57	2,62	14,90
Total de l'indexation	**3,07**	**3,32**	**4,57**	**5,32**	**4,62**	**20,90**
Autres dispositions d'ordre financier	**2,63**	**2,43**	**2,28**	**2,33**	**2,38**	**12,05**
Total	**5,70**	**5,75**	**6,85**	**7,65**	**7,00**	**32,95**

1. Ces données excluent la hausse de rémunération globale découlant de l'augmentation du nombre de médecins et d'actes médicaux (évolution de la pratique).

131 Ces ententes prévoient une augmentation de la rémunération des médecins spécialistes de 7 % en 2014-2015 comparativement à 5,7 % en 2010-2011. Ces ententes ont donc un impact beaucoup plus déterminant sur la croissance des dépenses de 2014-2015 qu'elles en ont eu en 2010-2011.

132 Les plus récentes ententes salariales conclues avec les employés de l'État, qui prévoyaient elles aussi des augmentations salariales croissantes comme l'illustre le tableau 16, sont un autre exemple qui démontre bien cette situation.

Tableau 16 **Paramètres généraux d'indexation salariale[1] du personnel de la fonction publique et parapublique (en pourcentage)**

	1er avril 2010	1er avril 2011	1er avril 2012	1er avril 2013	1er avril 2014	31 mars 2015	Maximum 5 ans
Paramètres fermes	0,50	0,75	1,00	1,75	2,00	s.o.	6,00
Bonifications possibles[2]							
▪ Croissance économique[3]	s.o.	s.o.	Maximum 0,50	Maximum cumulatif 2,00	Maximum cumulatif 3,50	s.o.	3,50
▪ Inflation[4]	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	Maximum 1,00	1,00
Total de l'indexation potentielle	**0,50**	**0,75**	**1,50**	**3,25**	**3,50**	**1,00**	**10,50**
Total de l'indexation réelle	**0,50**	**0,75**	**1,50**	**1,75**	**2,00**	**1,00**	**7,50**

1. Les médecins et les dentistes de la fonction publique ne sont pas visés par les ententes concernant les paramètres salariaux.
2. Les bonifications sont connues au moment de la publication par Statistique Canada des données officielles relatives au PIB nominal du Québec ou à l'inflation du Québec.
3. Le pourcentage de majoration des échelles de traitement est majoré de 1,25 fois la différence entre la croissance cumulative (somme des variations annuelles) du PIB nominal du Québec selon les données de Statistique Canada pour les années précédentes à compter de 2010 et les prévisions de croissance cumulative du PIB nominal du Québec pour les mêmes années. La majoration calculée est réduite de la majoration accordée les 1er avril précédents, le cas échéant. La somme des majorations accordées ne peut être supérieure au montant maximal déterminé.
4. Les échelles de traitement sont majorées d'un pourcentage égal à l'écart entre la variation cumulative (somme des variations annuelles) de l'indice des prix à la consommation pour le Québec selon les données de Statistique Canada pour les années 2010-2011, 2011-2012, 2012-2013, 2013-2014 et 2014-2015 et le cumulatif des paramètres salariaux (y compris les ajustements découlant de la croissance du PIB nominal du Québec). La majoration ne peut être supérieure au montant maximal déterminé.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

133 Ainsi, bien que l'augmentation moyenne calculée pour toute la durée des ententes soit de 1,2 % avant bonifications ou de l'ordre de 2,1 % après bonifications, l'incidence pour l'année 2014-2015 aurait théoriquement pu atteindre 3,5 %, ce qui est de beaucoup supérieur à 0,5 % en 2010-2011.

134 Dans les faits, seule la majoration de 0,5 % au 1er avril 2012 a été attribuée. Le tableau 16 montre que la masse salariale a été indexée d'un pourcentage de plus en plus important au fil des ans. Cette indexation croissante a pour effet d'augmenter la croissance annuelle des dépenses du gouvernement au lieu de la freiner.

135 La présence d'engagements contractés par le gouvernement s'échelonnant sur plusieurs années limite sa marge de manœuvre pour réduire les dépenses. Un risque non négligeable est particulièrement présent lorsque les coûts découlant de ces engagements connaissent une croissance supérieure à celle estimée pour les revenus. En effet, pour les financer, le gouvernement devra trouver de nouvelles sources de revenus ou encore réduire ses autres dépenses.

Régimes de retraite du gouvernement

136 En ce qui concerne les régimes de retraite, le SCT prévoit des coûts additionnels de 575 millions de dollars pour 2014-2015. Cette augmentation est expliquée principalement par les trois éléments suivants :

- Premièrement, de nouvelles évaluations actuarielles ont été produites en septembre 2013 pour les quatre principaux régimes, soit le Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (RREGOP), le Régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), le Régime de retraite des fonctionnaires (RRF) et le Régime de retraite des enseignants (RRE). L'impact de ces nouvelles évaluations a été chiffré à 394 millions de dollars pour l'année 2014-2015 dans le Point et dans notre rapport de février 2014.
- Deuxièmement, un montant de 94 millions de dollars a été ajouté compte tenu du fait que le SCT a sous-évalué le coût des régimes de retraite dans le budget de dépenses pour l'année 2013-2014. En effet, l'enveloppe initiale utilisée pour le calcul des coûts de reconduction des programmes diffère de la prévision faite par la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) en septembre 2012.
- Troisièmement, un montant de 84 millions de dollars a été ajouté après révision de la contribution que le gouvernement devra verser au RRPE pour compenser la hausse du taux de cotisation des cadres.

137 La croissance de la dépense relative aux régimes de retraite représentera une augmentation de 27 % par rapport au budget 2013-2014 et elle a contribué pour près de 1 % à la hausse du taux de croissance reconnu des dépenses de programmes.

Autres facteurs

138 Les éléments énumérés ci-dessous expliquent principalement la croissance des dépenses figurant sous la rubrique « autres facteurs » au tableau 14 :

- l'augmentation des clientèles dans le réseau de l'éducation (119 millions);
- l'accident ferroviaire survenu à Lac-Mégantic (112 millions);
- l'assurance autonomie (110 millions);
- le vieillissement de la population et les changements technologiques en santé (100 millions);
- les élections du 7 avril 2014 (44 millions);
- la hausse de la prestation moyenne de l'aide financière de dernier recours (42 millions).

Gestion de la croissance

139 Lors de nos travaux portant sur le Point, nous avons mentionné que le niveau des dépenses est établi de façon résiduelle à partir des revenus prévus et du niveau d'endettement souhaité. Les impératifs d'équilibre budgétaire imposent que les dépenses soient limitées lorsque les revenus ne sont pas au rendez-vous.

140 Le gouvernement aurait avantage à avoir une vision à plus long terme de ses dépenses de programmes et à dégager les grandes tendances plutôt que d'établir à court terme le niveau des dépenses à partir des revenus prévus. De plus, il devrait améliorer sa gestion des risques associés à la croissance des dépenses.

Risques relatifs aux dépenses de programmes

141 Nos travaux portant sur les dépenses de programmes nous ont permis de constater que certains risques doivent être pris en considération afin de permettre au lecteur du Suivi de bien comprendre l'état des finances publiques en 2014-2015.

Régimes de retraite

142 En effet, les dépenses relatives aux régimes de retraite comportent des risques additionnels que nous avons estimés à un maximum de 210 millions de dollars. Deux raisons expliquent notre évaluation.

143 Premièrement, en mars 2014, les actuaires de la CARRA ont procédé à une révision de l'hypothèse de l'amélioration de l'espérance de vie. Cette révision a eu pour effet d'augmenter, en moyenne, les obligations au titre des prestations de retraite des régimes de 1,25 %. Le gouvernement n'a inclus aucun montant à cet égard dans sa prévision de dépenses pour 2014-2015. Si ce dernier utilise une hypothèse similaire à celle de la CARRA, cette révision représenterait, en y incluant les intérêts, une dépense additionnelle d'environ 140 millions de dollars en 2014-2015 ainsi que pour les 14 années suivantes.

144 Deuxièmement, les actuaires de la CARRA ont aussi modifié la méthodologie utilisée pour évaluer l'impact des transferts des employés du RREGOP au RRPE à la suite d'une promotion à un poste d'encadrement. Ce changement permet dorénavant de connaître annuellement le coût des transferts interrégimes plutôt qu'à tous les trois ans.

145 Le gouvernement comptabilise les coûts relatifs à ces transferts tous les trois ans, soit lors de la production d'une évaluation actuarielle, et les amortit sur plusieurs années.

146 Le gouvernement devrait, selon nous, constater la dépense relative à ces transferts chaque année au lieu de la reporter à plus tard, afin de présenter au moment opportun les coûts réels associés à ces transferts. Les dépenses de programmes prévues pour 2014-2015 sont donc sous-évaluées. Sur la base des coûts de transferts de la dernière année, nous estimons à environ 70 millions de dollars le montant du coût annuel des transferts duquel il faudra réduire le montant d'amortissement prévu pour 2014-2015.

Application de la norme sur les paiements de transferts

147 La divergence d'opinions entre le gouvernement et le Vérificateur général à propos de l'interprétation de la norme comptable sur les paiements de transfert pourrait occasionner, selon l'estimation du MFQ, des dépenses additionnelles de près d'un milliard de dollars pour l'année 2014-2015. Les lacunes observées dans les documents à l'appui de cette estimation pourraient la faire varier de façon importante.

148 Depuis le 1er avril 2012, une norme comptable canadienne pour le secteur public à l'égard des paiements de transfert doit être appliquée par les gouvernements. Cette norme exige qu'ils inscrivent une dépense de transfert dans leurs états financiers, soit la reconnaissance d'une subvention, dès l'année où le transfert est autorisé et où le bénéficiaire satisfait à tous les critères d'admissibilité.

149 Rappelons brièvement qu'il existe une divergence d'opinions entre le MFQ et le Vérificateur général à l'égard de l'interprétation de la notion d'autorisation évoquée dans cette norme :

- Selon le MFQ, les subventions doivent être constatées au titre de dépenses de transfert au rythme de l'autorisation du Parlement, laquelle survient au moment du vote annuel des crédits. Dans les faits, la comptabilisation de la dépense se fait lors du versement des transferts;
- Selon le VGQ, tout en reconnaissant les pouvoirs de l'Assemblée nationale, les subventions doivent être constatées au rythme des travaux réalisés, et ce, dès que les représentants habilités par le gouvernement signent des contrats valides, c'est-à-dire des contrats qui possèdent un caractère obligatoire et contraignant. Cette signature fait foi de l'autorisation.

150 Les rapports du VGQ portant sur la vérification de l'information financière et autres travaux connexes déposés à l'hiver 2013 et à l'hiver 2014 expliquent en détail cette divergence d'opinions.

151 Le tableau 17 détaille l'estimation effectuée par le MFQ quant à l'incidence sur le solde budgétaire 2014-2015 de l'application de la norme comptable selon l'interprétation du VGQ. Ainsi, selon le gouvernement, la dépense devrait totaliser 1 309 millions de dollars en 2014-2015 et, selon le VGQ, elle devrait totaliser 2 344 millions. De notre point de vue, la dépense serait sous-évaluée de 1 035 millions de dollars et le solde budgétaire serait surévalué du même montant.

Tableau 17 **Incidence de la divergence d'opinions sur le solde budgétaire déficitaire de 2014-2015 (en millions de dollars)**

	2014-2015
Travaux qui seront réalisés sur les immobilisations subventionnées [1]	**2 344**
Versements des transferts	
Obligations contractuelles au 31 mars 2013[2]	(1 130)
Obligations survenues après le 31 mars 2013	(179)
Sous-total	**(1 309)**
Augmentation nette du solde budgétaire déficitaire	**1 035**

1. Le MFQ a estimé les travaux réalisés sur les immobilisations subventionnées à partir du Plan québécois des infrastructures 2013-2023 (PQI) préparé par le SCT.
2. Selon les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2013.

Source : Ministère des Finances du Québec.

152 Nous n'avons pu nous assurer que le chiffre avancé par le MFQ était adéquat, soit l'incidence totale de 1 035 millions sur le solde budgétaire 2014-2015, et ce, pour deux raisons :

- L'estimation des travaux qui seront réalisés en 2014-2015 se base sur un document, le PQI, qui comporte certaines lacunes.
- L'estimation des versements qui seront effectués en 2014-2015 se base sur des hypothèses de cédules d'amortissement d'emprunts pour les projets en cours de réalisation. Cette méthode fait présentement l'objet d'une réévaluation.

153 Lors de précédents travaux de vérification, nous avons constaté que l'année de l'investissement considérée dans le PQI ne correspond pas toujours à l'année où les travaux seront réalisés puisque des projets, par exemple certains dans le domaine de la culture, figurent sur la base de l'annonce gouvernementale de la subvention. Ainsi, le montant des travaux pourrait être différent.

154 Quant à l'estimation des versements de subventions pour 2014-2015, il faut comprendre que les obligations contractuelles figurant dans les états financiers du gouvernement se fondent en bonne partie sur l'hypothèse que leur versement débutera dans l'année suivant la signature du contrat. Or, ce n'est pas toujours le cas.

155 À titre d'exemple, les versements estimatifs pour 2013-2014 qui figurent à titre d'obligations contractuelles dans les derniers états financiers consolidés du gouvernement se chiffraient à 1 168 millions de dollars. Or, sur la base des plus récentes données réelles, le MFQ estime dorénavant à 827 millions les versements comptabilisés à titre de dépenses, soit une baisse de 341 millions de dollars par rapport aux versements estimés. Cette dernière évaluation, conjuguée avec l'estimation des travaux réalisés de 1 765 millions, porte l'incidence de la divergence à 938 millions de dollars en 2013-2014 selon le MFQ.

156 Par son traitement comptable, le gouvernement reporte l'inscription de dépenses de subventions qu'il a déjà autorisées à plus tard, créant ainsi une pression accrue sur les dépenses des années à venir.

157 La divergence d'opinions avec le VGQ quant aux dépenses de transfert, laquelle n'est pas considérée au Suivi, a une incidence d'autant plus importante sur les finances publiques que les obligations contractuelles croissantes vont, tôt ou tard, se traduire par une croissance des dépenses.

Service de la dette

158 L'objectif concernant le service de la dette pour 2014-2015, établi à 8 679 millions de dollars dans le Point, était pratiquement le même dans le Budget, soit 8 601 millions, une diminution d'à peine 78 millions ou 0,9 %. Cet objectif est demeuré le même dans le Suivi.

159 Dans notre rapport de février dernier portant sur le Point, nous avions analysé les hypothèses et les prévisions importantes effectuées par le MFQ en ce qui concerne le service de la dette pour les années 2013-2014 à 2015-2016. Nous avions conclu que les prévisions étaient raisonnables pour l'année 2014-2015 et qu'elles intégraient une marge de prudence.

160 Cette marge consistait en une approche conservatrice pour l'établissement des prévisions relatives aux taux d'intérêt et de deux provisions totalisant 125 millions de dollars servant à couvrir l'achat d'instruments financiers de protection et diverses éventualités, dont la volatilité des marchés financiers.

161 Lors du Budget, la prévision du service de la dette a été révisée à la baisse essentiellement en raison de l'élimination des deux provisions. Par ailleurs, la marge de prudence de la prévision des taux obligataires du MFQ a été augmentée. Ce dernier justifie cette hausse par certains risques accrus de volatilité sur les marchés financiers.

162 Le MFQ a en effet augmenté la marge de prudence de ses prévisions de taux obligataires. En augmentant la marge de prudence, le ministère désire, en période de volatilité des marchés financiers, réduire les risques que le gouvernement se finance à des coûts plus élevés que ceux budgétés. Par exemple dans le Budget, le MFQ a choisi d'augmenter la marge de prudence pour les taux des obligations canadiennes à échéance de 10 ans par rapport à sa prévision dans le Point. Ainsi, sa prévision est 9 points de base plus élevée que celle qu'il avait effectuée dans le Point et elle est aussi plus conservatrice par 54 points de base que la prévision moyenne des entités du secteur privé considérées.

Recommandations

163 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère des Finances ainsi qu'au Secrétariat du Conseil du trésor.

3 **Envisager la possibilité de publier dans les documents budgétaires les coûts de reconduction reconnus des programmes afin de permettre aux utilisateurs de mieux comprendre la croissance des dépenses et l'ampleur des efforts à fournir pour atteindre l'objectif établi.**

4 **Planifier à plus long terme les dépenses ainsi que leur financement plutôt que d'établir à court terme le niveau des dépenses à partir des revenus prévus.**

164 La recommandation suivante s'adresse au Secrétariat du Conseil du trésor.

5 **S'assurer que le calcul des coûts de reconduction reconnus des programmes est bien encadré et appuyé par une documentation probante suffisante quant aux dépenses les plus probables et à la nature des décisions gouvernementales à prendre en compte.**

2.4 Autres révisions

165 Les autres révisions comprennent celles relatives aux organismes autres que budgétaires et aux fonds spéciaux ainsi qu'aux organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation.

Organismes et fonds spéciaux consolidés

166 Rappelons que la prévision des résultats des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux s'appuie sur un processus de collecte de l'information auprès de ces entités. Lors de notre vérification du Point, nous n'avions pu qualifier ces prévisions puisque l'évaluation de leur qualité aurait demandé un travail sur le processus budgétaire de chacune de ces entités, ce que nous avions exclu de la portée de notre mandat. La même limite s'applique à la présente vérification.

167 Depuis le Point, le MFQ n'a pas reçu de nouvelles prévisions de la part des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux. Il existe un risque que de nouveaux événements ayant une incidence sur la prévision relative à leurs résultats nets pour 2014-2015 ne soient pas reflétés dans l'évolution du solde budgétaire au Suivi.

168 Le tableau 18 présente l'évolution pour 2014-2015 des prévisions de résultats nets des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux.

Tableau 18 **Prévision relative aux résultats nets des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux pour 2014-2015 (en millions de dollars)**

	Le Point Novembre 2013	Révisions	Budget 2014-2015 Février 2014	Révisions	Suivi au 7 avril 2014
Opérations courantes	324	1	325	-	325
Ajustements de consolidation[1]	(111)	68	(43)	-	(43)
Sous-total	**213**	**69**	**282**	**-**	**282**
Efforts des organismes publics					
Montant divulgué des efforts à fournir au titre du contrôle des dépenses	-	150	150	-	150
Montant non divulgué des efforts à fournir	-	40	40	-	40
Sous-total	**-**	**190**	**190**	**-**	**190**
Prévision du résultat net	**213**	**259**	**472**	**-**	**472**

1. À ses documents budgétaires, le MFQ présente dans le secteur des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux les ajustements de consolidation qui concernent l'ensemble du périmètre comptable du gouvernement.

Source : Ministère des Finances du Québec.

169 Ce tableau nous permet de faire les constats suivants :

- La prévision des résultats nets provenant des opérations courantes de ces entités demeure pratiquement la même entre le Point, le Budget et le Suivi, soit environ 325 millions de dollars.
- Les révisions apportées lors du Budget découlent principalement d'efforts à fournir par ces entités pour un total de 190 millions.

170 La *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions du discours sur le budget du 20 novembre 2012* (budget 2013-2014) a donné au ministre des Finances le pouvoir de fixer, pour chacun des exercices des entités commençant pendant les années financières 2013-2014 et 2014-2015, des cibles de réduction des dépenses aux organismes et aux fonds spéciaux.

171 Le gouvernement avait fixé une cible de 200 millions de dollars en 2013-2014 et il a exigé, lors du Budget, une réduction de 150 millions des dépenses aux organismes (45 millions) et aux fonds spéciaux (105 millions) pour l'année 2014-2015. Le MFQ a également pris en compte des efforts supplémentaires de 40 millions dans sa prévision, lesquels n'étaient pas clairement identifiés dans le Budget.

Risques

172 Nos discussions avec le MFQ ont permis de mettre en lumière le fait que l'ensemble de ces efforts n'avait pas été réparti et communiqué aux entités en février 2014, puisque le Budget n'était pas encore adopté.

173 Ainsi, considérant que ces organismes ont déjà commencé leurs opérations de l'année 2014-2015, la transmission tardive de ces mesures de réduction totalisant 190 millions de dollars augmente le risque de ne pas atteindre les objectifs fixés quant au solde budgétaire.

Organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation

174 D'entrée de jeu, rappelons un constat découlant de notre vérification du Point : ce sont les ministères responsables des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation qui préparent et transmettent au MFQ les prévisions nécessaires à l'élaboration du cadre financier des réseaux. Les organismes ne sont pas consultés. Par conséquent, cette situation augmente les risques que leurs besoins ne soient pas pris en compte et que des écarts surgissent en fin d'année entre les prévisions et les données réelles.

175 Le tableau 19 présente l'évolution de la prévision des résultats nets des organismes de ces réseaux pour 2013-2014 et 2014-2015.

Tableau 19 **Prévision relative aux résultats nets des organismes des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation pour 2013-2014 et 2014-2015 (en millions de dollars)**

	Le Point Novembre 2013	Révisions	Budget 2014-2015 Février 2014	Révisions	Suivi au 7 avril 2014
Année 2013-2014	(113)	36	(77)	(150)	(227)
Année 2014-2015	(46)	(26)	(72)	-	(72)

Source : Ministère des Finances du Québec.

176 Pour préparer le Budget, le MFQ a sollicité de nouvelles prévisions de la part des ministères responsables des secteurs de la santé et des services sociaux et de l'éducation. Toutefois, il les a seulement obtenues de la part du ministère responsable des commissions scolaires et des cégeps dans le réseau de l'éducation. Ces nouvelles informations sont à l'origine des ajustements de 36 millions de dollars et de 26 millions respectivement effectués en 2013-2014 et en 2014-2015.

177 Au moment de préparer le Suivi, le MFQ ne disposait ni de nouvelles prévisions, ni de données réelles à l'égard des organismes des réseaux. En effet, le Rapport mensuel des opérations financières (RMOF) au 31 décembre 2013 qui a été utilisé pour préparer le Suivi ne comporte pas de telles données pour les réseaux.

178 Dans le RMOF, le portrait de la performance des réseaux est estimatif et réalisé en fonction d'une répartition mensuelle des prévisions pour l'année, incluant les révisions occasionnelles effectuées par les ministères responsables des réseaux lors de dépôts de documents budgétaires.

179 Le Suivi indique un déficit supplémentaire de 150 millions de dollars pour 2013-2014. Ce déficit est sous-évalué de 25 millions et aurait plutôt dû se chiffrer à 175 millions. La révision au Suivi se compose d'une prévision de l'amélioration des opérations courantes des réseaux de l'ordre de 25 millions et d'une hausse des dépenses estimée à 175 millions pour considérer les incidences de la réforme de la comptabilité gouvernementale sur le solde budgétaire du gouvernement.

Incidences de la réforme de la comptabilité gouvernementale

180 La consolidation ligne par ligne a nécessité des révisions aux méthodes d'amortissement des immobilisations des réseaux, lesquelles ont généré des dépenses supplémentaires pour ces organismes. Le gouvernement s'est engagé à donner des subventions pour financer ces amortissements supplémentaires, lesquelles figurent dans ses dépenses de programmes. Quant aux réseaux, leur performance intègre les revenus de subventions et les dépenses d'amortissement de leurs immobilisations. En bout de piste, ces dépenses figurent dans le solde budgétaire consolidé du gouvernement.

181 Dans les documents budgétaires, la prévision des résultats nets des réseaux n'inclut pas les amortissements supplémentaires découlant de la réforme; ils sont plutôt pris en compte dans les dépenses de programmes des ministères responsables.

182 Or, au cours des deux dernières années, les crédits alloués annuellement à ces ministères sont généralement insuffisants pour couvrir la totalité des amortissements à subventionner. Malgré l'écart à combler de 175 millions de dollars en 2012-2013, l'enveloppe allouée aux ministères par le SCT n'a pas été ajustée en 2013-2014. Le SCT a formulé l'hypothèse que l'écart sera absorbé à même l'enveloppe accordée.

183 En conséquence, les dépenses de programmes figurant au Budget incluent des efforts implicites à fournir d'environ 175 millions de dollars pour les années 2013-2014 et 2014-2015. Une recommandation a été adressée au SCT relativement à cette situation, laquelle est formulée dans la section des dépenses de programmes afin de s'assurer que les coûts de reconduction reconnus des programmes représentent les dépenses les plus probables.

184 Le Suivi omet de mentionner qu'il existe un risque que le déficit des réseaux résultant de la réforme comptable survenu en 2012-2013 et probable en 2013-2014 (175 millions de dollars) soit reconduit en 2014-2015 si ces ministères ne réussissent pas à fournir des efforts additionnels pour réduire leurs autres dépenses.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Finances du Québec

« Le ministère des Finances (le ministère) a pris connaissance des recommandations du rapport du Vérificateur général du Québec (VGQ) et analysera comment il entend y donner suite.

« Le présent mandat visait à vérifier l'évolution des composantes du solde budgétaire pour l'année financière 2014-2015, et ce, afin de permettre au gouvernement d'obtenir l'état des finances publiques de la province en date du 7 avril.

« Afin de donner suite à son mandat, le VGQ a analysé l'information économique et budgétaire que le ministère et le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) avaient communiquée au comité de transition afin de s'assurer que celle-ci était complète et juste. Le processus ayant mené à la production de cette information économique et budgétaire n'était pas un exercice de la même ampleur qu'un budget ou une mise à jour économique. Cela a d'ailleurs été clairement indiqué au comité de transition et au VGQ. Les documents de transition indiquaient qu'une nouvelle prévision était en préparation en vue du budget 2014-2015.

« **Suivi présenté au gouvernement.** Le ministère et le SCT ont transmis l'ensemble de l'information pertinente à la prise de décision. Le comité de transition a reçu un suivi de la situation budgétaire depuis le budget de février 2014. Ce suivi donnait un portrait juste et complet concernant les efforts à fournir pour respecter la cible budgétaire.

« Plusieurs risques présentés par le VGQ dans son rapport n'en sont pas. Par exemple :

- les efforts de 190 M$ des organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux étaient pris en compte dans les documents budgétaires;
- malgré l'impact de la décision de la Régie de l'énergie (Régie), le bénéfice additionnel d'Hydro-Québec (H-Q) évalué à 150 M$ demeure atteignable;

- la nature du montant associé à la divergence d'opinions avec le VGQ concernant les dépenses de transfert est connue depuis longtemps (Comptes publics 2012-2013, Vol. 1, page 78; *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2013-2014*, chap. 2, page 3). D'ailleurs, le Rapport d'experts sur l'état des finances publiques déposé par MM. Godbout et Montmarquette en fait également état. Le gouvernement a été informé de cette situation.

« **Perspectives économiques globales.** Le rapport du VGQ utilise parfois la moyenne du secteur privé comme étalon pour juger de la prudence des prévisions du ministère, à d'autres endroits le rapport considère cette moyenne biaisée.

- Par exemple, pour la prévision des taux d'intérêt, le VGQ considère que les écarts par rapport à la prévision du secteur privé montrent une marge de prudence. Le VGQ estime ainsi implicitement que le secteur privé effectue des prévisions non biaisées sur les taux d'intérêt.
- Par contre, le VGQ juge que le secteur privé a des prévisions biaisées en ce qui concerne le PIB réel et le PIB nominal. Le VGQ qualifie les prévisions du ministère d'optimistes alors qu'elles sont similaires à celles du secteur privé. Concernant le Budget de février 2014, la prévision de croissance du PIB réel de 1,9 % pour 2014 était égale à celle prévue par le secteur privé. Pour 2015, la prévision du ministère de 1,9 % était inférieure à celle prévue par le secteur privé, qui se situait à 2,1 %.

« Le rapport mentionne à plusieurs endroits que les prévisions économiques ne comportent pas de marge de prudence pour contrer les soubresauts de l'économie. Or, la prévision du ministère est centrée, c'est-à-dire qu'elle représente la meilleure estimation possible. Par la suite, une provision pour éventualités, de nature budgétaire, peut être prévue.

« **Révisions de la prévision du solde budgétaire.** Le MFQ accueille favorablement la recommandation de revoir le processus de prévision d'impôts des sociétés afin de mieux gérer les risques qui y sont associés. En effet, le ministère fait preuve de rigueur dans ses travaux et a le souci constant de s'améliorer dans ses processus.

« Par ailleurs, tout comme le mentionne le VGQ, il est effectivement difficile de prévoir les impôts des sociétés, une source de taxation plus volatile que les autres en raison notamment des choix fiscaux des sociétés (ex. : ajustements d'acomptes provisionnels, utilisation de pertes d'années antérieures, etc.). Il existe toutefois peu de données qui permettent de quantifier ces choix avec certitude. C'est pourquoi l'analyse de sensibilité, basée sur une relation de long terme, ne suffit habituellement pas pour expliquer les révisions pour une année donnée.

« Cette réalité prévisionnelle est d'ailleurs confirmée dans plusieurs études. Par exemple, tel que le rapporte l'étude "State Tax Revenue Growth and Volatility" de Cornia et Nelson (2010, p.33), la prévision des revenus de l'impôt des sociétés est particulièrement problématique pour les gouvernements en raison de la grande volatilité de cette source de revenus. De plus, cette volatilité serait plus importante à court terme selon l'étude "The Growth and Volatility of State Tax Revenue Sources in the Tenth District" de Felix (2008, p. 72). De même, l'étude "The response of tax bases to the business cycle: the case of Alberta" de Ferede (2013) confirme que la base taxable de l'impôt des sociétés est également très volatile pour plusieurs provinces canadiennes.

« Finalement, l'information transmise au VGQ et au comité d'experts reposait sur une lecture des résultats des revenus autonomes après 11 mois (au 28 février 2014), une bonne indication de l'ordre de grandeur des révisions attendues, dans le cadre du prochain exercice de prévision.

« **Les prévisions des bénéfices d'Hydro-Québec.** En date du 7 avril 2014, malgré la décision de la Régie, le ministère considérait qu'H-Q serait en mesure de respecter la cible de bénéfice net de 2 900 M$ établie au budget du 20 février 2014 grâce à une amélioration de sa performance.

« Le bénéfice n'est pas affecté seulement par les décisions à la Régie mais par plusieurs autres facteurs. En effet, au cours des sept dernières années, malgré les décisions de la Régie en moyenne inférieures aux demandes d'H-Q, la société d'État a réalisé des bénéfices supérieurs de plus de 200 M$ aux prévisions de début d'année. L'information disponible lors de la préparation du budget 2014-2015 permet de confirmer le bénéfice net pour 2013-2014.

« **La prévision des dépenses budgétaires.** Efforts à fournir. Le VGQ indique que ni le Budget, ni le Point ne présentait le montant total des efforts à fournir et d'indications claires et complètes quant aux mesures. Or, le Budget a présenté une série de gestes indiquant le type d'efforts potentiels à réaliser (voir chapitre 2, section A du Plan budgétaire du budget du 20 février dernier). »

Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) accueille les recommandations du Vérificateur général (VG) et examinera de quelle façon il entend y donner suite.

« Le SCT désire tout de même rappeler que l'exercice d'évaluation des coûts de reconduction porte sur plus de 1 900 activités couvrant près de 70 ministères et organismes budgétaires auxquels il apporte environ 700 ajustements. De plus, cet exercice vise à estimer le niveau total des efforts qui seront requis afin de respecter l'objectif global de croissance des dépenses à être fixé par le ministre des Finances. Le niveau effectif des efforts à réaliser par chacun des ministères et des organismes budgétaires est, pour sa part, établi ultérieurement lors de l'octroi des enveloppes de dépenses. Les ministères et les organismes budgétaires répartissent ensuite l'effort à réaliser entre les programmes et les éléments de programmes selon leurs priorités.

« Le SCT souhaite également apporter certaines précisions sur les constats formulés par le VG. En effet, il considère que l'information qu'il transmet aux autorités gouvernementales quant aux coûts de reconduction des dépenses de programmes présente l'ensemble des risques pertinents.

- Dans son argumentaire, le VG fait référence à des risques identifiés de l'ordre de 339 M$ que le SCT n'a pas mis à l'avant-plan dans son Suivi. Or, le SCT considérait alors que ces risques n'avaient qu'une très faible probabilité de se matérialiser et qu'ils n'étaient donc pas pertinents de les considérer pour la prise de décision. Il est important de souligner que le SCT les a identifiés et documentés afin d'en faciliter le suivi.
- Le VG mentionne également un montant de 140 M$ au niveau du coût des régimes de retraite découlant de la révision des hypothèses concernant l'espérance de vie. Cette information n'était toutefois pas connue du SCT lorsqu'il a présenté le Suivi du 7 avril. Elle a été intégrée au Suivi depuis cette date et sera évidemment prise en compte dans le budget de dépenses 2014-2015.

« De plus, le VG affirme que le SCT a sous-évalué de 94 M$ le coût des régimes de retraite dans le budget de dépenses 2013-2014, alors que ce montant était considéré dans les évaluations de ce dernier. Il n'avait simplement pas été ventilé dans les portefeuilles ministériels et devait plutôt être financé à même le Fonds de suppléance.

« Compte tenu des éléments mentionnés précédemment, le SCT estime que, bien qu'il y ait toujours place à amélioration, l'évaluation des coûts de reconduction est faite de façon rigoureuse. »

Réaction aux commentaires du ministère des Finances et du Secrétariat du Conseil du trésor

Suivi présenté au gouvernement. Le Vérificateur général estime que le Suivi transmis au gouvernement comporte des lacunes quant à la divulgation de certains risques pouvant avoir une incidence sur l'atteinte du solde budgétaire déficitaire visé de 1 750 millions de dollars en 2014-2015. Par conséquent, il estime que le Suivi est incomplet quant à la transmission d'une information pertinente à la prise de décision, notamment :

- *Prévision d'Hydro-Québec.* Le MFQ ne considère pas comme étant un risque le fait que la Régie de l'énergie ait rendu une décision favorable à des hausses tarifaires inférieures à celles demandées par Hydro-Québec (incidence de 150 millions de dollars). Pourtant, la prévision de 2 900 millions transmise par la société d'État au MFQ à l'occasion du Budget était accompagnée d'une telle mention de risque. Le MFQ a choisi de maintenir cette prévision au Suivi sans mentionner que, pour la réaliser, des efforts à fournir de 150 millions seront nécessaires de la part d'Hydro-Québec.
- *Divergence d'opinions quant à l'application de la norme sur les paiements de transfert.* Le MFQ affirme que la nature du montant associé à la divergence d'opinions avec le VGQ concernant les dépenses de transfert est connue depuis longtemps. Or, bien que la nature de la divergence soit connue publiquement, son incidence prévue de 1 035 millions de dollars sur le solde budgétaire pour 2014-2015 ne l'était pas. Ce montant a été calculé par le MFQ à notre demande. Par ailleurs, comme il est expliqué au paragraphe 152 de notre rapport, cette estimation comporte des risques non négligeables compte tenu des informations utilisées pour établir ce montant. Ainsi, il est pertinent de divulguer le montant prévu à l'égard de cette divergence dans le Suivi d'autant plus que les décisions du gouvernement peuvent influer de façon importante sur ce montant d'une année à l'autre.
- *Efforts à fournir par les organismes non budgétaires et les fonds spéciaux.* Le Suivi divulgue les efforts à fournir par les ministères relativement aux dépenses de programmes, alors qu'il omet de le faire en ce qui a trait aux organismes non budgétaires et aux fonds spéciaux. Dans son commentaire, le MFQ indique que ces efforts de 190 millions de dollars ne sont pas des risques puisqu'ils sont pris en compte dans les documents budgétaires. Or, même si un montant de 150 millions était divulgué dans le Budget concernant ces efforts, il n'en demeure pas moins que le montant de 190 millions représente un risque à être ajouté à ceux des ministères afin de présenter un portrait complet, d'autant plus que ces efforts n'ont pas été répartis ni signifiés aux entités concernées.

- *Dépassement potentiel à la suite des ajustements aux coûts de reconduction des programmes.* Le SCT affirme que les risques de dépassement de 339 millions de dollars n'avaient qu'une faible probabilité de se matérialiser et qu'il n'était donc pas pertinent de les considérer pour la prise de décision. Or, nous concevons difficilement que le gouvernement puisse obtenir un portrait complet de la situation sans être informé de l'existence des risques spécifiquement identifiés comme tels par le SCT.
- *Révision des hypothèses des régimes de retraite concernant l'amélioration de l'espérance de vie.* Le SCT affirme que l'information relative à l'incidence de 140 millions de dollars concernant la révision de ces hypothèses lui était inconnue lorsqu'il a présenté le Suivi au gouvernement. Soulignons que la nature de ce risque était connue et aurait dû être considérée, d'autant plus que nous l'avons spécifiquement identifié dans notre rapport de vérification portant sur l'analyse de la mise à jour économique et financière qui a été déposé à l'Assemblée nationale en février dernier.

Perspectives économiques globales. Au moment de la vérification du Point, les discussions que nous avons eues avec le MFQ témoignaient de sa volonté d'adopter un scénario économique prudent, sans toutefois baliser cette prudence. Dans le présent commentaire, le MFQ mentionne que sa prévision est centrée, c'est-à-dire qu'elle représente la meilleure estimation possible et que, par la suite, une provision pour éventualités de nature budgétaire peut être prévue.

Le VGQ considère que le MFQ devrait adopter une orientation claire concernant la marge de prudence à intégrer dans le scénario économique et dans les prévisions budgétaires afin de pallier les soubresauts de l'économie, d'autant plus qu'aucune provision pour éventualités n'a été intégrée dans les prévisions de 2014-2015.

Par ailleurs, rappelons que nous avons constaté un biais dans les prévisions du PIB réel et du PIB nominal à partir d'une analyse historique rigoureuse de celles-ci. Cependant, nous n'avons pas analysé les prévisions de taux d'intérêt effectuées par le secteur privé et nous n'avons porté aucun jugement sur celles-ci. Ainsi, il est faux de prétendre que le VGQ considère implicitement que les prévisions effectuées par le secteur privé ne sont pas biaisées.

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Recommandations formulées à la suite de l'analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013

Annexe 3 Qualification des prévisions du Point pour 2014-2015

Annexe 4 Critères de qualification des prévisions du Point

Sigles

CARRA	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	RRE	Régime de retraite des enseignants
EMT	Entente Canada-Québec sur le marché du travail	RREGOP	Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics
FINESSS	Fonds pour le financement des établissements de santé et de services sociaux	RRF	Régime de retraite des fonctionnaires
MELS	Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport	RRPE	Régime de retraite du personnel d'encadrement
MFA	Ministère de la Famille	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
MFQ	Ministère des Finances du Québec	TCS	Transferts en matière de santé
PIB	Produit intérieur brut	TCPS	Transferts en matière de programmes sociaux
PQI	Plan québécois des infrastructures 2013-2023	VGQ	Vérificateur général du Québec
RMOF	Rapport mensuel des opérations financières		

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères proviennent, avec les adaptations requises, de nos travaux de vérification de l'optimisation des ressources antérieurs et de différentes sources, dont celles qui suivent :

- *Manuel de CPA Canada – Comptabilité*, chapitre 4250, Informations financières prospectives
- American Institute of certified Public Accountants (AICPA), Audit and accounting Guides, Guide for Prospective Financial Information

Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes de certification présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer de la qualité du suivi préparé par le ministère des Finances du Québec et le Secrétariat du Conseil du trésor relativement à l'évolution des composantes du solde budgétaire du gouvernement pour l'année financière 2014-2015, et ce, en date du 7 avril 2014.	▪ Le suivi prend en compte les résultats financiers les plus récents ainsi que toute autre information ayant une incidence financière. ▪ Les hypothèses économiques et financières utilisées sont appropriées et constituent une base acceptable. ▪ Les principaux risques liés aux composantes du solde budgétaire sont exposés. ▪ Les orientations et les annonces du gouvernement sont correctement prises en considération.

Portée des travaux

Le 24 avril 2014, le gouvernement confiait au Vérificateur général, par le décret 406-2014, le mandat de procéder à une vérification particulière de l'information produite par le ministère des Finances du Québec et le Secrétariat du Conseil du trésor relativement à l'évolution des composantes du solde budgétaire pour l'année 2014-2015 en date du 7 avril 2014. En vertu de ce mandat et dans le respect de la *Loi sur le vérificateur général*, nous avons mené notre vérification auprès du MFQ et du SCT ainsi qu'auprès de leurs représentants.

Nous n'avons pas évalué la qualité des prévisions des entreprises du gouvernement, des organismes autres que budgétaires et des fonds spéciaux, des ministères responsables des réseaux à l'égard de ces organismes, ni analysé le processus budgétaire ou de révision budgétaire propre à ces entités. Pour mener à terme nos travaux, nous avons recueilli de l'information lors d'entrevues auprès du MFQ et du SCT et nous avons analysé divers documents de même que des données issues des systèmes d'information. Enfin, nous avons effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques ainsi qu'avec des données issues du secteur privé.

Annexe 2 Recommandations formulées à la suite de l'analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013

Les recommandations que le Vérificateur général a formulées à l'intention du ministère des Finances en février 2014 pour donner suite à l'analyse de la mise à jour économique et financière de novembre 2013 sont reproduites intégralement ci-dessous :

- S'assurer que la détermination du niveau global des dépenses se fait à la lumière d'une information complète; c'est-à-dire, en tenant compte de l'évolution des coûts des programmes actuels et de l'incidence des décisions prises par le gouvernement jusqu'à présent, notamment pour évaluer les risques liés aux objectifs fixés.
- Présenter les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation distinctement dans le cadre financier.
- S'assurer de la cohérence entre les investissements en immobilisations qui sont présentés dans le Plan québécois des infrastructures 2013-2023 et ceux qui sont utilisés pour faire les prévisions dans les documents budgétaires afin que celles-ci soient bien établies.
- Établir, à des fins de gestion et de reddition de comptes, des cibles intermédiaires de réduction de la dette brute ainsi que de la dette représentant les déficits cumulés à atteindre d'ici le 31 mars 2026.
- Expliquer toutes les hypothèses significatives sous-jacentes au cadre financier et les principaux risques liés aux prévisions financières pour permettre aux lecteurs d'apprécier la qualité des prévisions et de comprendre les risques qui leur sont associés.
- Bonifier l'analyse de sensibilité des prévisions aux variables économiques présentée dans le Point afin que celle-ci intègre toutes les variables significatives et leurs incidences sur les prévisions détaillées, et ce, pour la durée de l'horizon prévisionnel.
- Expliquer toutes les révisions significatives au cadre financier afin que les lecteurs puissent en apprécier les causes et le caractère récurrent.
- Présenter les données prévisionnelles sous une forme comparable avec les données réelles publiées dans les états financiers consolidés du gouvernement.
- Bonifier l'information comparative avec les autres gouvernements pour aider les lecteurs à l'apprécier avec justesse.
- Adopter une orientation claire concernant la marge de prudence à intégrer dans le scénario économique et dans les prévisions budgétaires, la diffuser de façon explicite aux différents intervenants et expliquer cette position dans les documents budgétaires.

Annexe 3 Qualification des prévisions du Point pour 2014-2015

Lors de nos travaux de vérification portant sur la mise à jour économique et financière de novembre 2013, nous avons apprécié le caractère raisonnable des prévisions du ministère des Finances pour l'année financière 2014-2015. Le tableau 20 présente le sommaire de ces qualifications.

Tableau 20 **Qualification des prévisions du Point pour 2014-2015**

	2014-2015
Prévisions économiques globales	**Raisonnable**
PIB réel	Raisonnable
Hausse des prix	Raisonnable
PIB nominal	Raisonnable
Revenus (A)	**Raisonnable**
Impôt des particuliers	Raisonnable
Fonds des services de santé	Raisonnable
Taxes à la consommation	Raisonnable
Impôt des sociétés	Note 1
Revenus des entreprises du gouvernement	Note 2
Transferts fédéraux	
▪ Péréquation	Pessimiste
▪ TCS et TCPS	Raisonnable
Dépenses (B)	**Ambitieuse**
▪ Fonds général	Ambitieuse
▪ Organismes autres que budgétaires et fonds spéciaux	Note 2
▪ Réseaux	Ambitieuse
▪ Service de la dette	Raisonnable
Équilibre (solde) budgétaire (A – B)	**Ambitieuse**
Prévisions de la dette	
Dette brute	Raisonnable
Dette représentant les déficits cumulés	Ambitieuse

1. Les travaux réalisés dans le cadre de ce rapport n'avaient pas permis de conclure sur la qualité de cette prévision.
2. En raison de la portée des travaux réalisés lors de cette vérification, nous n'avions pu conclure sur la qualité de cette prévision.

Annexe 4 Critères de qualification des prévisions du Point

Lors de notre vérification de la mise à jour économique et financière de l'automne 2013, nous avons considéré une combinaison de facteurs quantitatifs et qualitatifs pour évaluer le caractère raisonnable des prévisions. Le tableau 21 présente ces facteurs pour les prévisions économiques, les prévisions budgétaires de revenus et celles des dépenses de même que les prévisions de la dette.

Tableau 21 Critères de qualification des prévisions du Point

Qualification	Facteurs quantitatifs	Facteurs qualitatifs
Prévisions économiques		
Pessimiste	Situation, par rapport au consensus[1], qui est en dessous de la dispersion moyenne[2]	▪ Volatilité des variables économiques ▪ Tendances historiques ▪ Crédibilité des institutions retenues pour effectuer les comparaisons ▪ Bonnes pratiques en matière de prévisions ▪ Variation par rapport aux données réelles
Raisonnable	Situation, par rapport au consensus, qui est à l'intérieur de la dispersion moyenne	
Ambitieuse	Situation, par rapport au consensus, qui est au-dessus de la dispersion moyenne	
Prévisions budgétaires		
Revenus		
Pessimiste	Risque de sous-évaluation de plus de 1,0 %	▪ Justesse des prévisions antérieures ▪ Variation par rapport aux prévisions précédentes ▪ Taux moyen de la croissance historique ▪ Composante du secteur ▪ Importance financière du secteur ▪ Nature du revenu ▪ Risques non considérés
Raisonnable	Situation la plus probable	
Ambitieuse	Risque de surévaluation de plus de 1,0 %	
Dépenses		
Pessimiste	Risque de surévaluation de plus de 1,0 %	▪ Justesse des prévisions antérieures ▪ Variation par rapport aux prévisions précédentes ▪ Taux moyen de la croissance historique ▪ Composante du secteur ▪ Importance financière du secteur ▪ Nature de la dépense ▪ Risques non considérés
Raisonnable	Situation la plus probable	
Ambitieuse	Risque de sous-évaluation de plus de 1,0 %	
Prévisions de dettes		
Pessimiste	Risque de surévaluation de plus de 1,0 %	▪ Justesse des prévisions antérieures ▪ Variation par rapport aux prévisions précédentes ▪ Tendances historiques ▪ Analyse des composantes ▪ Importance financière des composantes ▪ Risques non considérés
Raisonnable	Situation la plus probable	
Ambitieuse	Risque de sous-évaluation de plus de 1,0 %	

1. L'expression consensus fait référence à la moyenne du secteur privé.
2. La dispersion moyenne pour le PIB réel est de plus ou moins 0,5 point de pourcentage (p.p.), de plus ou moins 0,6 p.p. pour le PIB nominal et de plus ou moins 0,3 p.p. pour le déflateur du PIB pour la période allant de 2013 à 2017.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2014

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-70668-7